

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 10.9.2009
SEC(2009) 937

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

Изменено 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]

(преработена версия)

и към

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно искане на сравнения с данни от „ЕВРОДАК“ от страна на правоприлагащите органи на държавите-членки и Европол за целите на правоприлагането

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2009) 342 окончателен}
{COM(2009) 344 окончателен}
{SEC(2009) 936}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Съгласно заключенията на смесения комитет на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от 12—13 юни 2007 г. бе сметено, че за да се постигне изцяло целта да се подобри сигурността и да се засили борбата срещу тероризма, трябва да се даде достъп при определени условия до „Евродак“ на полицията и правоприлагащите органи на държавите-членки, както и на Европол, в хода на задълженията им във връзка с предотвратяването, разкриването и разследването на терористични престъпления и други тежки престъпления. Ето защо Комисията бе приканена да представи във възможно най-кратки срокове необходимите предложения за постигане на тази цел.

Липсата на възможност правоприлагащите органи да разполагат с достъп до „Евродак“, за да се борят с тероризма и други тежки престъпления, също бе посочена като недостатък в съобщението на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно повишената ефективност, по-пълната оперативна съвместимост и взаимодействието между европейските бази данни в областта на правосъдието и вътрешните работи от 24 ноември 2005 г.¹

„Евродак“ е обхващаща цялата Общност система за сравняване на дактилоскопични отпечатащи на лица, които търсят убежище. Тя бе създадена с Регламента за „Евродак“, който влезе в сила на 15 декември 2000 г. и който обслужва всички държави, които прилагат законодателството от Дъблин. Целта на „Евродак“ е да улесни прилагането на Регламента от Дъблин², който е насочен към създаването на ясен и приложим механизъм за определяне на отговорността по отношение на молбите за убежище, да предотврати „пазаруването“ на убежище и да гарантира ефективен достъп до съответните процедури. Тази цел се постига посредством система за дактилоскопична идентификация на граждани на трети страни, които попадат в обхвата на регламента, при строго дефинирани и хармонизирани правила във връзка със съхранението, сравняването и заличаването на дактилоскопични отпечатащи.

Базата данни съдържа само следната информация: дактилоскопични отпечатащи, държава-членка по произхода, място и дата на подаване на молбата за убежище, пол, референтен номер, използван в държавата-членка по произхода, дата, на която са взети дактилоскопичните отпечатащи, и дата, на която те са предадени на централното звено.

В правоприлагането, въпреки че държавите-членки разполагат с успешен достъп до дактилоскопичните отпечатащи на лицата, които търсят убежище, на национално ниво изглежда, че достъпът до базите данни с дактилоскопични отпечатащи на лицата, които търсят убежище, на другите държави-членки е по-проблематичен.

Въпреки че понастоящем съществуват някои инструменти на ЕС, позволяващи справка от една държава-членка на дактилоскопични отпечатащи и други данни, свързани с правоприлагането, съхранявани от друга държава-членка, бе установена *структурна липса по отношение на предоставяната информация и нейната проверка* що се отнася до трансграничния обмен на данни за лицата, които търсят убежище, което води до *прекалено дълги и тежки процедури* за сътрудничество.

Структурната липса по отношение на предоставяната информация и нейната проверка се вижда от факта, че понастоящем не съществува единна система, до която правоприлагащите органи имат достъп и която им дава възможност да определят

¹ COM(2005) 597, стр. 6

² ОВ L 50, 25.2.2003 г., стр. 1.

държавата-членка, която разполага с информация за лице, което търси убежище. Ако справката в национална автоматизирана система за идентификация на пръстовите отпечатъци (AFIS) по силата на Решение 2008/615/ПВР на Съвета за засилване на трансграничното сътрудничество, по-специално в борбата срещу тероризма и трансграничната престъпност (Решение от Прюм), не даде резултат, не е сигурно, че в никоя държава-членка няма информация. Ето защо правоприлагащите органи не само че не знаят дали има налична информация въобще и в коя държава-членка, но често също дали тази информация се отнася за същото лице. Служителите на правоприлагащите органи знаят само дали информация се съдържа в базата данни на друга държава-членка, ако съдебните им органи отправят искане за взаимна правна помощ, с което се иска от другите държави-членки да пуснат търсене в своите бази данни и да изпратят съответната информация съгласно Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси³. Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета за опростяване обмена на информация и сведения между правоприлагащите органи (PP 2006/960) може да се използва само когато държавата-членка, която разполага с данните за лице, което търси убежище, е известна.

Сътрудничеството се затруднява допълнително от факта, че настоящите инструменти не правят възможно такава информация да се обмена навреме и без да се минава през тежки процедури. Ако търсене по силата на Решението от Прюм не доведе до резултат, единствената възможност, с която разполага една държава-членка, е да отправи искания за взаимна правна помощ до всички други държави-членки. Без ефикасни средства за определянето на това дали информация е налична в друга държава-членка или не, действието на публичните органи става прекалено скъпо, отнема време и поради това сериозно застрашава прилагането на закона. Навременната наличност на информация е от особено значение за предотвратяване на вреда за лица или стоки или за предотвратяване на увреждане на критични инфраструктури. Бърз достъп е необходим и за предотвратяване на унищожаването на доказателства за тежко престъпление или опит за извършване на тежко престъпление.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Правото на ЕС да действа в тази сфера е залегнало в дял VI от Договора за Европейския съюз относно полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Настоящите инструменти на ЕС за полицейско сътрудничество не са достатъчни за улесняване на сътрудничеството между държавите-членки при извършването на справки и обмена на дактилоскопични отпечатъци на лица, които търсят убежище. Без подходящи мерки на равнище ЕС правоприлагащите органи няма да могат да преодолеят съществуващата структурна липса по отношение на предоставяната информация и нейната проверка.

Трансграничната престъпност се увеличава и представлява една от най-сериозните заплахи за нашето общество според Европол. Без адекватно и ефикасно сътрудничество между правоприлагащите органи на държавите-членки, включително достъп до съответната информация, съхранявана в други държави-членки, ще бъде много трудно, ако не и невъзможно, тези органи да се борят ефективно с тази трансгранична престъпност. Поради самото естество на тези престъпления са необходими

³ Акт на Съвета от 29 май 2000 г. за съставяне на Конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите-членки на Европейския съюз в съответствие с член 34 от Договора за Европейски съюз (ОВ С 197, 12.7.2000 г., стр. 1).

инструменти на равнище ЕС, които да поставят основите за сътрудничество между държавите-членки.

Освен това действията на равнище ЕС ще помогнат да се осигурят хармонизирани разпоредби в сферата на защитата на данните, докато при самостоятелни законодателни действия на държавите-членки ще бъде трудно да се постигне хармонизирано ниво на предпазните мерки.

Въпреки че потенциалният брой на лицата, които търсят убежище и които може да са замесени в трансгранични терористични престъпления или други тежки престъпления, може да не е много голям, самата тежест на тези престъпления и тяхното отражение върху обществото и ежедневието би трябвало да представлява достатъчно основание за действие на равнище ЕС.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА

Общи цели:

- Предотвратяване, разкриване и разследване на терористични и други тежки престъпления
- Защита на жертвите на терористични и други тежки престъпления.

Специфични цели:

- Повишаване на сигурността в ЕС чрез улесняване на проверката на самоличността на някои категории граждани на трети страни и отстраняване на структурната липса по отношение на предоставяната информация и чрез осигуряване на навременни и по-леки процедури за проверка на самоличността на тези лица.
- Улесняване на установяването на самоличността на жертвите по същия начин.

Посочените по-горе цели на политиката следва да се преследват, като същевременно се гарантира, че основните права винаги са защитени, особено правото на убежище и правото на защита на личните данни, чрез налагане на условия и предпазни мерки за достъпа.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

4.1. Въздържане от разглеждане на въпроса на равнище ЕС — поддържане на статуквото (вариант на политиката А)

Този вариант на политиката не налага ЕС да предприема действия. Следователно процесът на установяване на самоличността и на проверка ще остане дълъг; процедурите ще останат непропорционално тежки и резултатът от тях ще остане несигурен.

4.2. Регулиране на достъпа до „Евродак“ за целите на правоприлагането (вариант на политиката Б)

Този вариант на политиката създава основата за условен достъп на правоприлагащите органи на държавите-членки, както и на Европол, до „Евродак“ въз основа на изменение на Регламента за „Евродак“ и чрез регулиране на реалния достъп и използването на лични данни, съхранявани в „Евродак“, в съпътстващо предложение за решение на Съвета. Резултат от търсене в базата данни ще се съпътства от видовете данни, съдържащи се в „Евродак“. Исканията за допълнителна информация вследствие на получен след търсене резултат няма да се регулират в предложеното решение на

Съвета, а по-скоро ще се обхващат от съществуващите инструменти, като РР 2006/960 и взаимната правна помощ.

Съществуват 2 възможни подварианта: i) да се предоставят възможности за търсене в „Евродак“ само въз основа на дактилоскопични отпечатащи или ii) въз основа на дактилоскопични отпечатащи и латентни отпечатащи. Понастоящем „Евродак“ не предоставя възможност за търсене на базата на латентни отпечатащи и тази функция трябва да се добави в системата „Евродак“. При все това търсенето на базата на латентни отпечатащи е фундаментална функция за случаите в областта на правоприлагането, където на местопрестъпленията обикновено е възможно снемането само на латентни отпечатащи.

4.3. Регулиране на достъпа до „Евродак“ за целите на правоприлагането, както и обмена на допълнителна информация за лицата, които търсят убежище (вариант на политиката В)

Този вариант на политиката създава основата за условен достъп на правоприлагащите органи на държавите-членки, както и на Европол, до „Евродак“ въз основа на изменение на Регламента за „Евродак“ и чрез регулиране на реалния достъп и използването на лични данни, съхранявани в „Евродак“, в съпътстващо предложение за решение на Съвета. Резултат от търсене в базата данни ще се съпътства от видовете данни, съдържащи се в „Евродак“. Предложението ще създаде и специфичен процес, при който след получаване на резултат от търсене подалата искането държава-членка може да поиска допълнителна информация от държавата-членка по произхода за лицето, което търси убежище и на което дактилоскопичните отпечатащи принадлежат, а не да отправя такова искане, използвайки съществуващите инструменти като в случая с вариант на политиката Б.

Съществуват 2 възможни подварианта, както при вариант на политиката Б: i) да се предоставят възможности за търсене в „Евродак“ само въз основа на дактилоскопични отпечатащи или ii) въз основа на дактилоскопични отпечатащи и латентни отпечатащи.

4.4. Регулиране на достъпа до националните данни за лицата, които търсят убежище, за целите на правоприлагането (вариант на политиката Г)

Този вариант на политиката ще създаде децентрализиран мрежови механизъм, който позволява на всяка държава-членка автоматично да търси в националните бази данни за лица, които търсят убежище, на всички останали държави-членки. Държавите-членки следва да предвидят отделни национални бази данни, които ще се използват само за правоприлагане, както и отделен механизъм, който да свърже в мрежа базите данни на всички държави-членки. Тази нова мрежа ще копира, от гледна точка на съдържанието, данните, записани в „Евродак“, както и ще възпроизведе функциите на самата „Евродак“. Този модел ще бъде подобен на модела с търсене и получаване/неполучаване на резултат, създаден с Решението от Прюм. Достъп до допълнителна информация ще се осигурява чрез специални разпоредби в Решението за „Евродак“ или чрез използването на съществуващи инструменти.

Разходите за този вариант на политиката ще бъдат несъразмерни. Това ще наложи създаването на специални бази данни във всяка държава-членка и изграждането на сложна мрежа, която да свързва тези бази данни на всички държави-членки. Не би било необходимо и подходящо да се създаде изцяло нова, сложна техническа архитектура, само за да могат правоприлагащите органи да търсят информация, която вече се съхранява в съществуваща база данни. Поради тези причини този вариант на политиката не се счита за пропорционален и на този етап се отхвърля.

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Въздействията на предложените варианти на политиката са оценени съгласно следните критерии:

- Повишаване на сигурността в ЕС чрез улесняване на проверката на самоличността на някои категории граждани на трети страни и отстраняване на структурната липса по отношение на предоставяната информация.
- Повишаване на сигурността в ЕС и улесняване на установяването на самоличността на жертвите чрез осигуряване на навременни и по-леки процедури за проверка на самоличността.
- Въздействия върху основните права, въздействие върху правото на убежище и на защита на личните данни.
- Разходи по изпълнението за администрациите на държавите-членки.
- Бюджет на ЕС.

Варианти на политиката Б и В ще имат равностойно голямо положително въздействие при повишаването на сигурността в ЕС и едни и същи въздействия върху основните права. При все това двата варианта на политиката се различават що се отнася до разходите по изпълнението за администрациите на държавите-членки, като вариант на политиката В е по-скъп. Вариант на политиката В ще доведе до допълнителни разходи за създаването на нова административна и техническа архитектура за обмена на допълнителната информация. Тези разходи могат да бъдат значителни, тъй като държавите-членки трябва да гарантират, че допълнителната информация трябва да се предоставя в определен срок. Ще бъде необходимо и да се гарантира навременна наличност при неотложни обстоятелства.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Политиката „без действие“ не подобрява сигурността в ЕС. Поддържането на статуквото означава, че правоприлагащите органи ще продължат да не знаят дали въобще е налична информация за даден дактилоскопичен отпечатък, в коя държава-членка има информация и дали информацията се отнася за същото лице и ще продължат да не са в състояние да получат тези данни. Алтернативата да се поиска хипотетична взаимна правна помощ от всички държави-членки е прекалено времеемка и прекалено тежка, за да представлява реалистичен вариант.

Варианти на политиката Б и В за въвеждане на необходимите предложения за позволяване на достъп до „Евродак“ на правоприлагащите органи притежават ясно предимство, поради това че спомагат за повишаване на сигурността в ЕС чрез улесняване на проверката на самоличността на някои граждани на трети страни и премахване на структурната липса по отношение на предоставяната информация, осигурявайки навременни и по-леки процедури за проверка на самоличността на тези лица и предоставяйки възможността да се търси в „Евродак“ въз основа на латентни отпечатъци.

Въпреки че постигането на целите ще бъде по-ефективно при вариант на политиката В, отколкото при вариант на политиката Б, счита се, че разходите за осъществяване на вариант на политиката В ще бъдат високи в сравнение с вариант Б. Освен това понастоящем няма признаци, че РР 2006/960 няма да е достатъчен инструмент за обмена на допълнителна информация.

Вариант на политиката Б ще направи обмена на допълнителна информация възможен и лесен, като същевременно спазва изключенията и условията, въведени за общия обмен на информация в сферата на правоприлагането. Изглежда няма причина да се създадат специални правила за уреждане на обмена на информация за лицата, които търсят убежище. Освен това изглежда няма причина за създаването на нова (по-скъпа) организационна и техническа архитектура за обмена на допълнителна информация, когато текущите системи са адекватни и подходящи за тази цел. Той е предпочитаният вариант на политика.

Този вариант на политика би могъл да има няколко подварианта. Изборът измежду тези подварианти не се извършва в тази оценка на въздействието и е оставен на политическите лица, вземащи решения.

Един такъв подвариант се отнася до обхвата на инструмента. Обхватът ще е ограничен до предотвратяването, разкриването и разследването на терористични и други тежки престъпления. Предлага се терминът „тежки престъпления“ да се отнася: i) до списъка на тежки престъпления, изложен в Рамковото решение за европейската заповед за арест, съгласно предпочитанието на държавите-членки, ii) може да бъде по-кратък списък на престъпления, който ще бъде приет специално за този инструмент и който ще изключва всеки вид престъпление, което може да се отнася конкретно за лицата, които търсят убежище, като незаконното влизане, съгласно предпочитанието на експертите по гражданските свободи или iii) може да бъде списъкът на престъпления на европейската заповед за арест с някои специални гаранции за престъпленията, свързани конкретно с лицата, които търсят убежище.

Друг подвариант може да се отнася до вида публични органи, които могат да имат достъп до данните в „Евродак“. Тези органи следва да са органите, отговарящи за предотвратяването, разкриването и разследването на терористични престъпления и тежки престъпления. Посочването на тези органи може i) да бъде изцяло по усмотрение на държавите-членки или ii) да подлежи на одобрението на Комисията. В последния случай държавите-членки следва да уведомят Комисията.

Трета група подварианти се отнася до продължителността на инструмента. Основната разлика между трите подварианта е това дали включват срок (ограничителна клауза) или не и ако включват, неговата продължителност.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Всяка държава-членка ще оценява ежегодно ефективността на правенето на справки в „Евродак“, а Комисията ще прегледа функционирането на достъпа до „Евродак“ пет години след влизането му в сила и ще представи доклад на Съвета.