



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.6.2007
KOM(2007) 299 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL
EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

om evalueringen af Dublin-systemet

{SEK(2007) 742}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om evalueringen af Dublin-systemet

1. INDLEDNING

1.1. Dublin-systemet

Sigtet med "Dublin-systemet" er at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af EU-medlemsstaterne, Norge og Island.¹

Systemet omfatter Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen)², gennemførelsesordningen dertil³ og Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (Eurodac-forordningen)⁴ og gennemførelsesforordningen dertil.⁵

Det territoriale anvendelsesområde for Dublin-systemet er blevet udvidet til at omfatte Schweiz via en international aftale, som indtil videre kun gælder midlertidigt.

1.2. Rapportens anvendelsesområde og mål

Ifølge Dublin- og Eurodac-forordningerne skal Kommissionen senest efter tre års forløb aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordningerne og eventuelt fremsætte forslag til ændringer. Da Eurodac-forordningen indeholder et system for effektiv anvendelse af Dublin-forordningen, blev det besluttet at samle de to evalueringer i en rapport.

Sigtet med denne rapport er at vurdere, hvordan de to forordninger er blevet anvendt fra den dato, de trådte i kraft, og indtil udgangen af 2005 (i det følgende benævnt "referenceperioden"). Det er også sigtet at måle Dublin-migrationsstrømmene i forhold til det samlede antal asylsøgere i medlemsstaterne. Rapporten består af to dokumenter: en **rapport** med de vigtigste resultater og konklusioner af den analyse, som Kommissionens tjenestegrene

¹ Danmark deltog ikke i Dublin-forordningen indtil 21. februar. Ved "medlemsstater" i denne rapport forstås derfor alle EU-medlemsstater, undtagen Danmark, plus Norge og Island.

² EUT L 50 af 25.2.2003.

³ Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2.9.2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 (EUT L 222 af 5.9.2003).

⁴ EFT L 316 af 15.12.2000.

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 407/2002 af 28.2.2002 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 (EFT L 62 af 5.3.2002).

har foretaget, og et **arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene**⁶ med de nærmere enkeltheder af analysen.

Resultaterne af rapporten vil indgå i evalueringen af EU's politikker vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er beskrevet nærmere i Kommissionens meddelelse af 28. juni 2006.⁷

2. ANVENDELSE AF DUBLIN-SYSTEMET

2.1. Indledning

Ifølge **Dublin-forordningen** skal medlemsstaterne på grundlag af objektive og hierarkiske kriterier vurdere, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet på deres område. Fremgår det af en analyse af kriterierne, at det er en anden medlemsstat, der er ansvarlig, kan de beslutte at anmode den pågældende medlemsstat om at "overtage" asylansøgeren og behandlingen af ansøgningen. Hvis denne medlemsstat erkender, at den er ansvarlig, skal den første medlemsstat overføre asylansøgeren til den anden medlemsstat.

I tilfælde, hvor en medlemsstat allerede har behandlet eller er begyndt på at behandle en asylansøgning, kan den blive anmodet om at "tilbagetage" den asylansøger, der befinder sig ulovligt i en anden medlemsstat, med henblik på at fuldende behandlingen af asylansøgningen eller træffe foranstaltninger til at sende asylansøgeren tilbage til hjemlandet. Hvis førstnævnte medlemsstat erkender, at den er ansvarlig, skal den medlemsstat, hvori asylansøgeren befinder sig ulovligt, overføre den pågældende til den ansvarlige medlemsstat.

I **Eurodac-forordningen** er fastlagt et system for registrering og sammenligning af asylsøgers fingeraftryk, som gør det lettere at anvende Dublin-forordningen. Medlemsstaterne skal tage fingeraftryk på alle tredjelandsstatsborgere over 14 år, som ansøger om asyl på deres område, eller som pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en medlemsstats ydre grænse. De kan også tage fingeraftryk af udlændinge, som det konstateres opholder sig ulovligt på deres område, for at kontrollere, om de har indgivet ansøgning om asyl (på den pågældende medlemsstats område eller i en anden medlemsstat). De skal straks sende disse oplysninger til Eurodacs centrale enhed, som forvaltes af Kommissionen, der registrerer oplysningerne i den centrale database og sammenholder dem med oplysninger, som allerede findes i databasen. En sådan sammenligning kan give "hits", hvor de oplysninger, der indføres, svarer til oplysninger, som allerede er i basen. Når det fremgår, at en asylsøger allerede har ansøgt om asyl, eller at den pågældende er rejst ulovligt ind i en anden medlemsstat, kan medlemsstaterne handle sammen i overensstemmelse med Dublin-forordningen.

2.2. Tal og resultater

I forbindelse med Dublin-forordningens anvendelse har det vist sig at være meget vanskeligt at foretage en analyse af medlemsstaternes **statistiske oplysninger**. Som det forklares nærmere i arbejdsdokumentet, har et af de største problemer været, at der er stor uoverensstemmelse mellem det antal ansøgninger og afgørelser, som den enkelte medlemsstat

⁶ SEK(2007) 742.

⁷ KOM (2006) 332 endelig.

angiver at have modtaget fra andre medlemsstater (indkommende data), og det antal ansøgninger og afgørelser, som den enkelte medlemsstat angiver at have sendt til andre medlemsstater (udgående data). De to sæt data burde i princippet være de samme, men da definitionerne for registrering fortolkes forskelligt, og visse data er ufuldstændige, svarer de to tal ikke til hinanden. For at undgå forvirring er denne rapport kun baseret på udgående data, mens der i arbejdsdokumentet skelnes mellem indkommende data på den ene side og udgående data på den anden side.

Problemet viser, at det er vigtigt at have aftalt fælles statistiske rammer vedrørende asyl og indvandring, hvilket forordningen om EF-statistikker over migration og international beskyttelse⁸ vil kunne bidrage til, når den først er blevet vedtaget.

Anvendelse af Dublin-forordningen september 2003 - december 2005	
Anmodninger	55 310 ¹
EURODAC-baserede anmodninger	28 393 ²
Accept	40 180 ¹
Afslag	10 536 ¹
Overførsler	16 842 ³
¹ For IT, UK, LU og ES data til rådighed siden 01.2004 . For FR ingen data til rådighed. ² For IT, UK og ES data til rådighed siden 01.2004. For FR, LU og SE ingen data til rådighed. ³ For IT, UK, LU og ES data til rådighed siden 01.2004. For FR, SE og BE ingen data til rådighed	

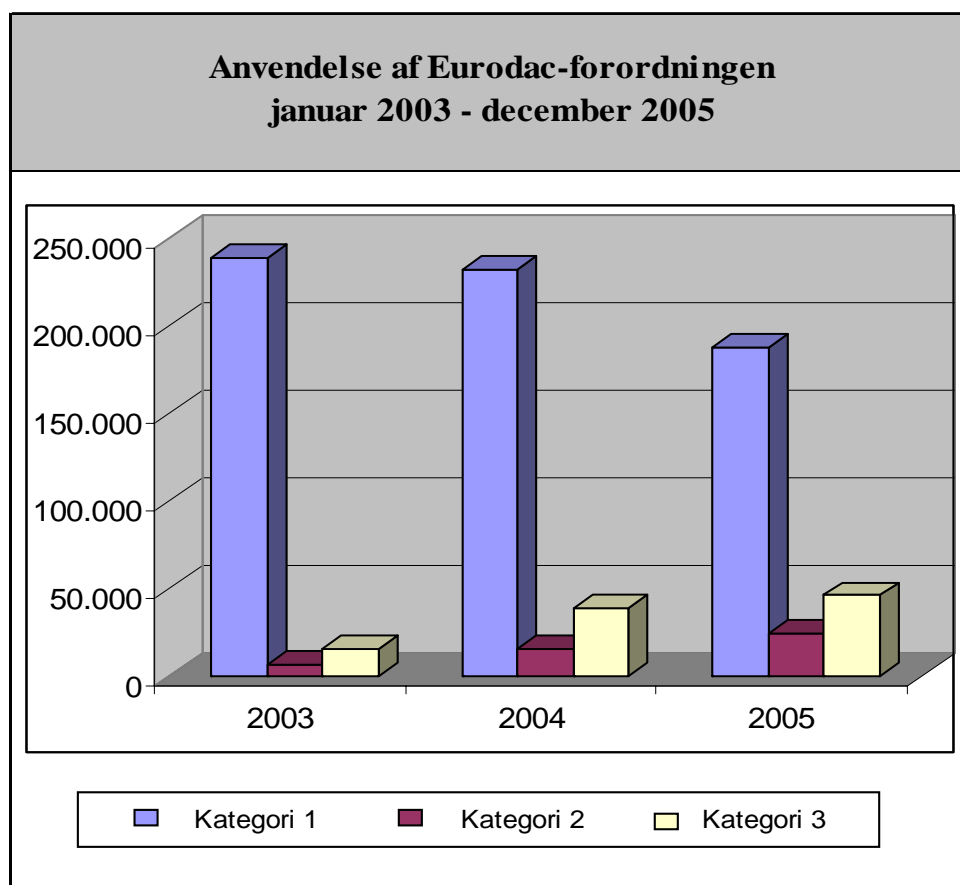
Ifølge data fra medlemsstaterne blev der fremsendt over 55 300 **anmodninger** om overførsel (11,5 % af det samlede antal asylansøgninger –589 499- i alle medlemsstater i samme periode).

72 % af anmodningerne blev **accepteret**, hvilket med andre ord betyder, at en anden medlemsstat accepterede at overtage ansvaret for en asylansøger i 40 180 tilfælde.

Medlemsstaterne **overførte** imidlertid reelt kun 16 842 asylsøgere (i arbejdsdokumentet findes nærmere oplysninger om dette tal, og hvad det repræsenterer i procent af det samlede antal accepterede overførsler). Problemet vedrørende overførsler af asylsøgere bør derfor anses for at være et af de vigtigste problemer i forbindelse med en effektiv anvendelse af Dublin-systemet.

De statistiske oplysninger er mere pålidelige hvad angår Eurodac, da dataene stammer fra de rapporter, der automatisk kommer fra den centrale enhed. Nedenstående tabel viser udviklingen i de tre typer transaktioner, som medlemsstaterne sender oplysninger om til Eurodacs centrale enhed.

⁸ KOM (2005) 375 endelig af 14.9.2005.



I referenceperioden blev der fremsendt data vedrørende 657 753 asylansøgere ("**kategori 1-transaktioner**") med godt resultat. Antallet af sådanne transaktioner er siden faldet støt (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Nedgangen er endnu mere markant, hvis man tager i betragtning, at ti nye medlemsstater begyndte på at anvende Eurodac-forordningen den 1. maj 2004, og at disse tal ikke kun omfatter "nye" ansøgninger, idet gentagne ansøgninger også er taget med. Dette viser den generelle nedgang i antallet af asylansøgninger, som man har observeret i EU i nogle år.

I 2005 viste en sammenligning af data vedrørende nye asylansøgere med allerede indberettede data, at der i 16 % af tilfældene var tale om "**gentagne ansøgninger**", dvs. at en asylansøger tidligere havde indgivet en ansøgning om asyl i samme eller i en anden medlemsstat.

I den centrale database blev der i samme referenceperiode registreret data vedrørende 48 657 tredjelandstatsborgere, som blev pågrebet i forbindelse med ulovlig passage af en ydre grænse ("**kategori 2-transaktioner**"). Antallet af sådanne transaktioner har været stærkt stigende hvert år, men det er stadig forbavsende lavt i betragtning af, hvor stærkt presset af ulovlig indvandring er på EU's ydre grænser.

I referenceperioden blev der registreret data vedrørende 101 884 tredjelandstatsborgere, som blev fundet på ulovligt ophold på en medlemsstats område ("**kategori 3-transaktioner**"). Tallet har været stigende hvert år, hvilket viser, at medlemsstaterne i stigende grad er interesseret i at anvende en sådan kontrolmulighed.

2.3. Gennemførelse og forbedringer

2.3.1. Anvendelse af Dublin-forordningen

Evalueringen har vist, at Dublin-forordningen generelt anvendes på tilfredsstillende måde, og at den frembyder et anvendeligt system, når det skal afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger. Der er dog også konstateret visse problemer i forbindelse med forordningens anvendelse, som er angivet i det følgende og er yderligere beskrevet i arbejdsdokumentet.

Effektiv adgang til procedurerne

Ifølge Dublin-forordningen har den medlemsstat, der er fastslået som den, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, pligt til at behandle ansøgningen. De fleste medlemsstater fortolker også denne bestemmelse korrekt som en pligt til at foretage en fuldstændig vurdering af asylansøgerens behov for beskyttelse, men Kommissionen er også bekendt med, at en medlemsstat under visse omstændigheder ikke foretager en sådan vurdering, når den tager asylansøgere tilbage fra andre medlemsstater.

Det er nødvendigt at erindre om, at begrebet "behandling af en asylansøgning", der er defineret i Dublin-forordningen, uden undtagelse bør forstås som en vurdering af, om den pågældende asylansøger anerkendes som flygtning i overensstemmelse med direktivet om anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge⁹.

Sammenhæng med gældende EU-ret vedrørende asyl

Dublin-forordningen gælder ikke for ansøgere om (eller modtagere af) subsidiær beskyttelse. Dette har især negative konsekvenser for asylansøgere, som ikke kan blive sammenført med familiemedlemmer, der har opnået subsidiær beskyttelse i en anden medlemsstat. Hovedårsagen til, at subsidiær beskyttelse ikke blev indføjet i Dublin-forordningen, var, at begrebet endnu ikke indgik i EU-retten vedrørende asyl, da forordningen blev vedtaget. Da direktivet om flygtningestatus blev vedtaget, blev begrebet en integrerende del af EU's lovgivningsrammer vedrørende asyl, som bør komme til udtryk i forbindelse med alle asylinstrumenter.

Kommissionen har til hensigt at foreslå, at man udvider anvendelsesområdet for Dublin-forordningen, så det også omfatter subsidiær beskyttelse.

Ensartet anvendelse

Hvis Dublin-forordningen skal fungere godt, er det vigtigt med ensartet anvendelse af de regler og kriterier, der er fastlagt i forordningen. Der hersker imidlertid ikke altid enighed blandt medlemsstaterne om, under hvilke omstændigheder visse bestemmelser bør gælde.

Der er især observeret divergerende fortolkninger i forbindelse med anvendelsen af **suverænitetssklausulen** (artikel 3, stk. 2, i Dublin-forordningen), som giver medlemsstaterne mulighed for at påtage sig ansvaret, også selv om en anden medlemsstat ville blive udpeget

⁹ Rådets direktiv 2004/83/EF af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304 af 30.9.2004, ss. 12-23).

ifølge Dublin-kriterierne og den **humanitære klausul** (artikel 15 i Dublin-forordningen), hvorefter medlemsstaterne kan sammenføre familiemedlemmer, selv om streng overholdelse af kriterierne ville adskille dem.

Medlemsstaterne anvender suverænitetetsklausulen af forskellige grunde, lige fra humanitære til rent praktiske.

Der bør tilskyndes til, at man anvender suverænitetetsklausulen af humanitære grunde, da dette synes at svare til det underliggende formål med bestemmelsen.

Ifølge Dublin-forordningens nuværende ordlyd er det ikke nødvendigt med asylansøgerens samtykke, hvis suverænitetetsklausulen skal anvendes. Dette har undertiden haft negative følger, især når det har forhindret asylansøgere i at slutte sig til familiemedlemmer i andre medlemsstater.

Hvad angår den humanitære klausul, er de nøjagtige omstændigheder for dens anvendelse i visse tilfælde ikke specificeret, navnlig i forbindelse med om den kan anvendes på anmodning af en asylansøger, og om der bør gælde frister for de anmodninger, som en medlemsstat sender til en anden.

Kommissionen vil foreslå, at man bedre angiver omstændighederne og procedurerne for anvendelse af både suverænitetetsklausulen og den humanitære klausul, navnlig ved at sætte frister for anmodninger og indføre krav om samtykke fra den asylansøger, der er berørt af anvendelsen af suverænitetetsklausulen.

Flere medlemsstater er stødt på vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne om ansvars ophør (artikel 10, stk. 1, artikel 16, stk. 3 og 4, og artikel 20, stk. 2, i Dublin-forordningen). En nærmere klarlæggelse af bestemmelserne kunne måske hjælpe med til at overvinde disse vanskeligheder.

Kommissionen vil foreslå, at man får klarlagt, under hvilke omstændigheder en medlemsstats ansvar ophører.

Endelig findes der flere divergerende fortolkninger med hensyn til anmodninger om at tilbagetage uledsagede mindreårige, som tidligere har ansøgt om asyl i en anden medlemsstat (artikel 6 i Dublin-forordningen). Flere medlemsstater afstår fra at anmode om tilbagetagelse af en uledsaget mindreårig.

Anvendelsen af anmodninger om tilbagetagelse bør ikke udelukkes, når det gælder uledsagede mindreårige. Hensynet til barnets tarv bør altid have forrang.

Kommissionen vil tydeliggøre anvendelsen af Dublin-reglerne på uledsagede mindreårige yderligere.

Beviser

Det er ofte vanskeligt at skaffe de beviser, der er nødvendige for, at en medlemsstat accepterer at overtage ansvaret for en asylsøger.

Det har haft specielt negative følger i forbindelse med anvendelsen af kriterierne for familiesammenføring og har betydet underminering af den praktiske gennemførelse af en af de vigtigste bestemmelser i Dublin-forordningen.

Der er konstateret lignende vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af kriteriet for ulovlig indrejse i EU's område (artikel 10, stk. 1, i Dublin-forordningen), hvor der er tendens til, at kun Eurodac-beviser bliver accepteret.

Medlemsstaterne er alligevel nået til enighed om en liste over bevismidler og en liste over indicier, som er blevet knyttet som bilag til gennemførelsesforordningen.

Kommissionen forstår, at det er vigtigt med klare beviser for at undgå, at systemet bliver misbrugt, især når det gælder familiesammenføring, men den finder også, at medlemsstaterne bør anvende Dublin-forordningen og gennemførelsesbestemmelserne i deres helhed og anvende alle former for beviser, herunder også troværdige og kontrollerbare erklæringer fra asylsøgeren.

Frister

Flere medlemsstater finder, at det har uheldige følger for systemets effektivitet, at der ikke er nogen frist for anmodninger om "tilbagetagelse" af en asylsøger.

Desuden er flere medlemsstater ikke tilfredse med den 6-ugers frist, der gælder for anmodninger om **oplysninger**, idet den anses for at være for lang for sådanne vigtige beviser.

Kommissionen vil foreslå, at man indfører en frist for anmodninger om "tilbagetagelse" og at man nedsætter fristen for besvarelse af anmodninger om oplysninger til 4 uger.

Overførsel af asylansøgere

Det lave antal overførsler af asylsøgere, der faktisk er foretaget, sammenlignet med de overførsler, der er accepteret, underminerer i høj grad systemet. Ifølge medlemsstaterne er en grund til dette, at asylansøgere ofte forsvinder, når de har modtaget en afgørelse om overførsel.

De statistiske oplysninger har vist, at visse medlemsstater overfører samme antal asylsøgere mellem sig. Hvis medlemsstaterne fik mulighed for at indføre metoder, som kunne begrænse antallet af overførsler, kunne det formindske arbejdsbyrden og driftsomkostningerne i de afdelinger, der er ansvarlige for overførsler. Det kunne også hindre yderligere sekundære strømme efter overførslerne.

Kommissionen vil undersøge muligheden for at tillade, at medlemsstaterne indgår bilaterale ordninger om "annullering" af udvekslingen af samme antal asylsøgere under klart definerede omstændigheder.

Stigning i antallet af frihedsberøvende foranstaltninger

Medlemsstaterne træffer i stigende grad frihedsberøvende foranstaltninger for personer, som er berørt af en afgørelse om overførsel for derved at forhindre, at de forsvinder, inden overførslen finder sted.

Kommissionen minder om, at det er nødvendigt at finde nye måder, så overførslerne i højere grad faktisk finder sted, idet frihedsberøvende foranstaltninger kun bør anvendes som en sidste udvej, når det forventes, at alle andre ikke-frihedsberøvende foranstaltninger ikke vil give tilfredsstillende resultater, og fordi der er objektive grunde til at tro, at der er stor risiko for, at asylsøgeren flygter. Under alle omstændigheder bør der altid tages behørigt hensyn til situationen for familier, personer med lægebehov, kvinder og uledsagede mindreårige.

Mangelfuld anvendelse

Der er især konstateret mangelfuld anvendelse af forordningen i forbindelse med procedureaspekter, bl.a. når **tidsfristerne** for anmodning eller reaktion ikke er blevet overholdt.

Medlemsstaterne bør nøje overholde de tidsfrister, der er fastsat i Dublin-forordningen, og huske på den sanktion, der anvendes, nemlig at medlemsstaterne implicit har accepteret ansøgningen, hvis der ikke er afgivet svar på den inden for de fastsatte frister, og den mulighed, asylansøgerne har for at klage over myndighederne i medlemsstaterne, hvis de ikke overholder en frist.

Et andet problem er, at visse medlemsstater ikke systematisk gør brug af det sikre bilaterale kommunikationsværktøj **DubliNet**. Dette kunne give anledning til problemer vedrørende databeskyttelse på grund af arten af de oplysninger, der fremsendes.

Kommissionen erindrer om, at det altid er obligatorisk at anvende DubliNet undtagen som defineret i artikel 15, stk. 1, andet afsnit, i gennemførelsesforordningen til Dublin-forordningen.

2.3.2. Anvendelse af Eurodac-forordningen

Hvad Eurodac-forordningen angår, er der stadig problemer i forbindelse med den praktiske anvendelse af visse bestemmelser, selv om alle medlemsstater generelt anvender forordningen på tilfredsstillende måde.

Frister

Ifølge Eurodac-forordningen anmodes medlemsstaterne om straks at sende deres oplysninger til Eurodacs centrale enhed (artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1). Nogle gange tager det tilsyneladende over 30 dage. Det er meget vigtigt, at medlemsstaterne reducerer forsinkelserne i forbindelse med fremsendelsen af oplysninger, da det kan føre til en forkert fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er den ansvarlige.

Kommissionen vil foreslå, at der fastsættes en klar tidsfrist for fremsendelse af oplysninger til Eurodacs centrale enhed

Indsamling af oplysninger

Som nævnt ovenfor finder Kommissionen tallet for registreret **ulovlig indvandring** (48 657) forbavsende lavt. Det har rejst tvivl om, hvorvidt medlemsstaterne faktisk anvender forpligtelsen til at tage fingeraftryk af alle illegale indvandrere ved EU's grænser.

Medlemsstaterne bør overholde denne forpligtelse meget nøje, da oplysningerne er afgørende for effektiv anvendelse af et af Dublin-kriterierne.

Kommissionen bør tage hensyn til systematisk manglende overholdelse af forpligtelsen til at tage fingeraftryk af illegale indvandrere, når den skal revidere gennemførelsen af rammeprogrammet for solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme i 2010, navnlig fordelingskriterierne for de forskellige fonde

Kvalitet

Statistikkerne har vist, at 6 % af oplysningerne forkastes, fordi de er af dårlig kvalitet. Det er muligt at forbedre kvaliteten af de oplysninger, der sendes til Eurodacs centrale enhed, med specifik træning, lokale kvalitetstjek og anvendelse af det mest moderne udstyr såsom scannere, der kan afsløre alt hvad der bevæger sig. Medlemsstaterne tilskyndes i den forbindelse til at anvende de fællesskabsmidler, der er til rådighed til dette formål.

Kommissionen vil organisere træningsseminarer for medlemsstaternes administrationer for derigennem at forbedre kvaliteten af oplysningerne

Sletning af oplysninger

Der er også problemer med overholdelsen af forpligtelsen til at slette visse oplysninger (artikel 7 og artikel 10, stk. 2, i Eurodac-forordningen), dvs. i tilfælde, hvor en asylansøger får statsborgerskab. Uheldigvis slettes oplysningerne ikke rutinemæssigt, navnlig fordi den medlemsstat, der indførte oplysningerne, ikke er klar over, at ansøgeren har fået en anden status.

Kommissionen vil foreslå, at man indfører særlige koder for hver enkelt form for sletning af oplysninger, således at man bedre kan føre kontrol med, om denne forpligtelse overholdes, og at man også indfører systematiske midler til at udveksle oplysninger i tilfælde, hvor en asylansøgers status ændrer sig

Databeskyttelse

Andre problemer vedrører korrekt anvendelse af reglerne for beskyttelse af personlige data, navnlig de regler, som giver de berørte personer mulighed for at anmode medlemsstaterne om at kontrollere oplysningerne om deres egne data i Eurodacs database (ved en såkaldt "særlig søgning", artikel 18 i Eurodac-forordningen) I referenceperioden har der været foretaget over 3 700 sådanne særlige søgninger, hvilket er et forbavsende højt tal.

Kommissionen erindrer om, at sådanne søgninger kun kan foretages i forbindelse med anvendelsen af databeskyttelsesreglerne.

2.3.3. Eurodacs støtte til Dublin-forordningen

Målet med Eurodac-forordningen er at gøre det lettere at anvende Dublin-forordningen. Det er derfor interessant at undersøge, om Eurodac faktisk har bidraget til fuldførelse af målene for Dublin-forordningen.

Det er tidligere blevet nævnt, at 16 % af asylansøgningerne i 2005 faktisk var **gentagne ansøgninger**. Dette kunne tyde på, at Dublin-forordningen ikke har haft den forventede

præventive virkning for "asyl-shopping"-fænomenet. Mange asylsøgere forsøger fortsat at opnå en positiv afgørelse i deres sag ved at indgive mere end en ansøgning om asyl. En foranstaltning, som kunne hjælpe med til at forhindre dette fænomen, er, at asylsøgerne får de rigtige oplysninger om konsekvenserne af flere ansøgninger.

Hvad angår **bevis for ulovlig indrejse**, bør det atter understreges, at Eurodac-forordningen kun vil kunne gøre det lettere at anvende Dublin-forordningen, hvis alle medlemsstater retter sig efter forpligtelsen til at indsamle data for hver udlænding, som rejser ulovligt ind i EU.

Endelig har man observeret, at medlemsstaterne ret ofte modtager resultater fra Eurodacs centrale enhed, som giver **flere hits**, hvilket betyder, at asylsøgerens data er blevet registreret af flere medlemsstater. På grundlag af sådanne oplysninger er det ikke altid nemt at fastslå, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, navnlig ikke inden for den fastsatte frist.

For at lette analysen af flere hits vil Kommissionen foreslå, at der indføres mekanismer for medlemsstaterne, så de kan holde hinanden underrettet om situationen angående personoplysninger i Eurodac, og at det foretages tekniske ændringer i fremsendelsen af data til Eurodacs centrale enhed, navnlig så der bliver indført flere oplysninger om asylsøgenes status

2.3.4. Mulig fremtidig udvikling af Eurodac-forordningen

Hovedformålet med Eurodac-forordningen er at sikre støtte til en hurtig afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for asylansøgningen. Oplysningerne i Eurodac-databasen kan imidlertid også anvendes til andre nyttige formål såsom at bidrage til at forhindre misbrug af asylsystemet.

Medlemsstaterne har pligt til at lagre fingeraftryk af tredjelandstatsborgere, der ulovligt rejser ind over deres ydre grænser, men de er ikke forpligtet til at lagre de samme data for tredjelandstatsborgere, som de pågriber, mens disse opholder sig ulovligt på deres område.

Medlemsstaterne har allerede udvist stigende interesse for at anvende de nærmere oplysninger om tredjelandstatsborgere, som de pågriber, mens disse opholder sig ulovligt på deres område, således som tallene for perioden 2003-2005 viser. Derudover er der en betydelig forskel i antallet af dem, som medlemsstaterne pågriber, mens de opholder sig ulovligt på deres område (101 884), og dem, der pågribes i forbindelse med ulovlig indrejse over en ydre grænse (48 657). Det foreslås derfor at lagre oplysninger om personer, der er blevet pågrebet, mens de opholdt sig ulovligt på en medlemsstats område. Disse oplysninger vil være nyttige ved behandlingen af asylansøgninger, f.eks. for at forhindre misbrug ved at kontrollere de erklæringer, asylsøgerne afgiver. Sådanne oplysninger kan på samme måde som oplysningerne om tredjelandstatsborgere, der ulovligt rejser ind over de ydre grænser, indledningsvis lagres i to år. Lagringsperioden kan udvides, hvis den pågældende person pågribes igen.

Kommissionen har til hensigt at foreslå, at oplysninger om personer, der pågribes, mens de ulovligt opholder sig på EU's område, lagres.

Kommissionen vil desuden på grundlag af yderligere analyser og en fuldstændig konsekvensanalyse undersøge mulighederne for at udvide anvendelsesområdet for Eurodac

med henblik på at anvende oplysningerne heri til retshåndhævelse og som et middel til at bekæmpe ulovlig indvandring.

3. ANALYSE AF MIGRATIONSSTRØMMENE INDEN FOR RAMMERNE AF DUBLIN-SYSTEMET

Dublin-migrationsstrømme i 2005			
		indgående	udgående
		overførsler	overførsler
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LV	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	ikke oplyst
23.	FI	ikke oplyst	735
24.	SE	ikke oplyst	ikke oplyst
25.	NO	ikke oplyst	848
26.	FR	ikke oplyst	ikke oplyst

I modsætning til den gængse opfattelse af, at de fleste overførsler finder sted til medlemsstater med en ydre grænse, lader det til, at der faktisk er tale om en ret afbalanceret fordeling mellem medlemsstater med en ydre grænse og medlemsstater uden. I 2005 var det samlede antal overførsler til medlemsstater med en ydre grænse 3 055, mens det var 5 161 til medlemsstater, som ikke har en ydre grænse.

Arbejdsdokumentet indeholder en detaljeret analyse, hvori man forsøger at fastslå, i hvilket omfang disse Dublin-migrationsstrømme har berørt den globale asylsøgermasse i medlemsstaterne. Kort sagt lader det til, at Dublin-overførsler ikke har øget eller nedbragt det

samlede antal asylsøgere med mere end 5 % i de fleste medlemsstater. I Polens tilfælde var stigningen dog på omkring 20 % og i Slovakiets, Litauens, Letlands, Ungarns og Portugals tilfælde ca. 10 %. På den anden side faldt antallet af asylsøgere med ca. 20 % i Luxembourg og Island.

Samme tendens blev også bekræftet i det hypotetiske tilfælde, hvor alle accepterede overførsler ville blive gennemført, dog med meget stærkere virkninger i Ungarns, Polens og Slovakiets tilfælde (en stigning på omkring 40 %). Der ville ikke desto mindre også være tale om flere overførsler til medlemsstater uden en ydre grænse (13 968) end til medlemsstater med en ydre grænse (7 829).

Man bør notere, at de fleste overførsler svarer til "tilbagetagelsestilfælde"¹⁰, der for størstepartens vedkommende ikke svarer til nye asylansøgninger til bestemmelsesmedlemsstaterne, da ansøgningerne allerede var registreret i asylstatistikkerne, og behandlingen af ansøgningerne allerede var påbegyndt.

Det er også værd at bemærke, at resultaterne af søgninger af "kategori 1-transaktioner" i forhold til "kategori 2-transaktioner" viser, at de asylsøgere, som var rejst ulovligt ind i EU's område, inden de indgav deres ansøgning, fortrinsvis rejste via Spanien, Italien og Grækenland. De fleste af de personer, der blev standset ved grænsen til disse medlemsstater, indgav imidlertid senere ansøgning om asyl i den medlemsstat, hvor de var rejst ulovligt ind. De personer, som ikke ansøgte om asyl og rejste videre, stilede på den anden side fortrinsvis mod Det Forenede Kongerige og Frankrig.

4. KONKLUSIONER

Globalt set er målene for Dublin-systemet i vid udstrækning blevet opfyldt, navnlig med hensyn til at skabe en klar og anvendelig metode til fastsættelse af ansvaret for asylansøgninger.

Det var ikke muligt at evaluere et vigtigt element af Dublin-systemet, nemlig omkostningerne, da der ikke fandtes præcise data. Medlemsstaterne finder imidlertid, at det er meget vigtigt, at de politiske mål for systemet opfyldes uanset de finansielle konsekvenser.

Der er dog stadig visse punkter, som giver anledning til bekymring, både angående den praktiske anvendelse af systemet og systemets effektivitet. Kommissionen vil derfor stille forslag om de nødvendige foranstaltninger til at løse problemerne og gøre systemet mere effektivt.

Denne evaluering er det første skridt på vejen mod at få indledt en debat om fremtiden for den fælles europæiske asylopolitik, som skal starte med Kommissionens offentliggørelse af en omfattende grøn bog i juni 2007.

¹⁰ Se tabel 2 i arbejdsdokumentet.