



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 6.6.2007
KOM(2007) 299 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

om utvärderingen av Dublinsystemet

{SEK(2007) 742}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om utvärderingen av Dublinsystemet

1. INLEDNING

1.1. Dublinsystemet

Syftet med Dublinsystemet är att fastställa vilken medlemsstat som har ansvar för att pröva en asylansökan som ingetts av en tredjelandsmedborgare på en EU-medlemsstats eller på Norges eller Islands territorium¹.

Dublinsystemet omfattar rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen)² och tillämpningsförordningen för denna³ samt rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (Eurodacförordningen)⁴ samt tillämpningsförordningen för denna⁵.

Dublinsystemets territoriella tillämpningsområde har genom ett internationellt avtal, som hittills endast har tillämpats provisoriskt, utvidgats till att omfatta även Schweiz.

1.2. Rapportens omfattning och syfte

Enligt Dublin- och Eurodacförordningarna skall kommissionen avge rapport om förordningarnas tillämpning till Europaparlamentet och rådet när förordningarna har tillämpats i tre år och, vid behov, lämna förslag till nödvändiga ändringar. Eftersom det genom Eurodacförordningen inrättas ett instrument för en effektiv tillämpning av Dublinförordningen har man beslutat att samla de båda utvärderingarna i en enda övergripande rapport.

Syftet med denna rapport är att bedöma hur de båda förordningarna har tillämpats från och med att de trädde i kraft fram till utgången av 2005 (nedan kallad "referensperioden"). Syftet med rapporten är vidare att jämföra de migrationsströmmar som sker inom ramen för Dublinsystemet med det totala antalet asylsökande i medlemsstaterna. Rapporten omfattar två dokument: en **rapport** med de viktigaste resultaten och slutsatserna av den analys som

¹ Fram till den 21 februari 2006 deltog Danmark inte i Dublinförordningen. Med *medlemsstater* avses därför i denna rapport alla medlemsstater i EU, utom Danmark, plus Norge och Island.

² EUT L 50, 25.2.2003.

³ Kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 (EUT L 222, 5.9.2003).

⁴ EGT L 316, 15.12.2000.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 407/2002 av den 28 februari 2002 om vissa tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2725/2000 (EGT L 62, 5.3.2002).

kommissionen har utfört och ett **arbetsdokument från kommissionen**⁶ med en detaljerad beskrivning av de olika delarna av analysen.

Resultaten av denna rapport kommer att ingå i den utvärdering av EU:s politik på området frihet, säkerhet och rättvisa som det redogörs närmare för i kommissionens meddelande av den 28 juni 2006⁷.

2. TILLÄMPNING AV DUBLINSYSTEMET

2.1. Inledning

I enlighet med **Dublinförordningen** skall medlemsstaterna på grundval av objektiva och rangordnade kriterier bedöma vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan som ingetts på dess territorium. Om det vid analysen av dessa kriterier framgår att en annan medlemsstat är ansvarig, kan de besluta att be den andra medlemsstaten att "överta" den asylsökande och följaktligen att pröva hans eller hennes ansökan. Om den andra medlemsstaten erkänner sitt ansvar, måste den första medlemsstaten överföra den asylsökande till den andra medlemsstaten.

Om en medlemsstat redan har prövat eller inlett prövningen av en asylansökan, kan den uppmanas att "återta" en asylsökande som befinner sig i en annan medlemsstat utan tillstånd, så att prövningen av asylansökan kan avslutas eller lämpliga åtgärder kan vidtas för att återsända den asylsökande till hans eller hennes ursprungsland. Om den ovannämnda medlemsstaten erkänner sitt ansvar, måste den medlemsstat där den asylsökande befinner sig utan tillstånd överföra honom eller henne till den ansvariga medlemsstaten.

Genom **Eurodacförordningen** har det inrättats ett instrument för att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen genom att asylsökandes fingeravtryck registreras och jämförs. Medlemsstaterna är skyldiga att ta fingeravtryck på varje tredjelandsmedborgare över 14 år som ansöker om asyl på dess territorium eller som grips i samband med att han eller hon olagligen passerar dess yttre gräns. De har också rätt att ta fingeravtryck på utlänningar som konstateras vistas olagligen på landets territorium i syfte att kontrollera huruvida de har ansökt om asyl (på landets territorium eller på en annan medlemsstats territorium). Dessa uppgifter skall omedelbart sändas till Eurodacs centrala enhet (som förvaltas av kommissionen) som därefter registrerar uppgifterna i den centrala databasen och jämför dem med redan lagrade uppgifter. En sådan jämförelse kan leda till "träffar", när de uppgifter som införs stämmer överens med redan lagrade uppgifter. Om "träffarna" avslöjar att en asylsökande redan har ansökt om asyl eller att han eller hon olagligen har rest in på en annan medlemsstats territorium, får medlemsstaterna tillsammans agera i enlighet med Dublinförordningen.

2.2. Siffror och resultat

Det har visat sig vara mycket svårt att mot bakgrund av **den statistik** som medlemsstaterna har lämnat göra en bedömning av Dublinförordningens tillämpning. Såsom förklaras närmare i arbetsdokumentet är ett av de största problemen den i hög grad bristande överensstämmelsen mellan antalet ansökningar och beslut som varje medlemsstat rapporterar att den har mottagit

⁶ SEK(2007) 742.

⁷ KOM(2006) 332.

från andra medlemsstater (inkommande uppgifter) och antalet ansökningar och beslut som varje medlemsstat rapporterar att den har sänt till andra medlemsstater (utgående uppgifter). De båda uppsättningarna uppgifter borde i princip vara desamma, men på grund av olika tolkningar av definitionerna när det gäller registrering och vissa uppgifters ofullständighet sammanfaller de båda siffrorna inte. För att inte skapa förvirring baseras denna rapport endast på utgående uppgifter, medan det i arbetsdokumentet görs en åtskillnad mellan inkommande och utgående uppgifter.

Problemet visar att det är viktigt att ha en gemensamt överenskommen statistisk ram på asyl- och invandringsområdet. Förordningen om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd⁸ kommer att bidra till detta när den har antagits.

Tillämpningen av Dublinförordningen september 2003 - december 2005	
Ansökningar	55 310 ¹
Ansökningar baserade på Eurodac	28 393 ²
Godtagna ansökningar	40 180 ¹
Avslagna ansökningar	10 536 ¹
Överföringar	16 842 ³
¹ För IT, UK, LU och ES föreligger uppgifter från januari 2004. Inga uppgifter tillgängliga för FR. ² För IT, UK och ES föreligger uppgifter från och med januari 2004. Inga uppgifter tillgängliga för FR, LU och SE. ³ För IT, UK, LU och ES föreligger uppgifter från och med januari 2004. Inga uppgifter tillgängliga för FR, SE och BE.	

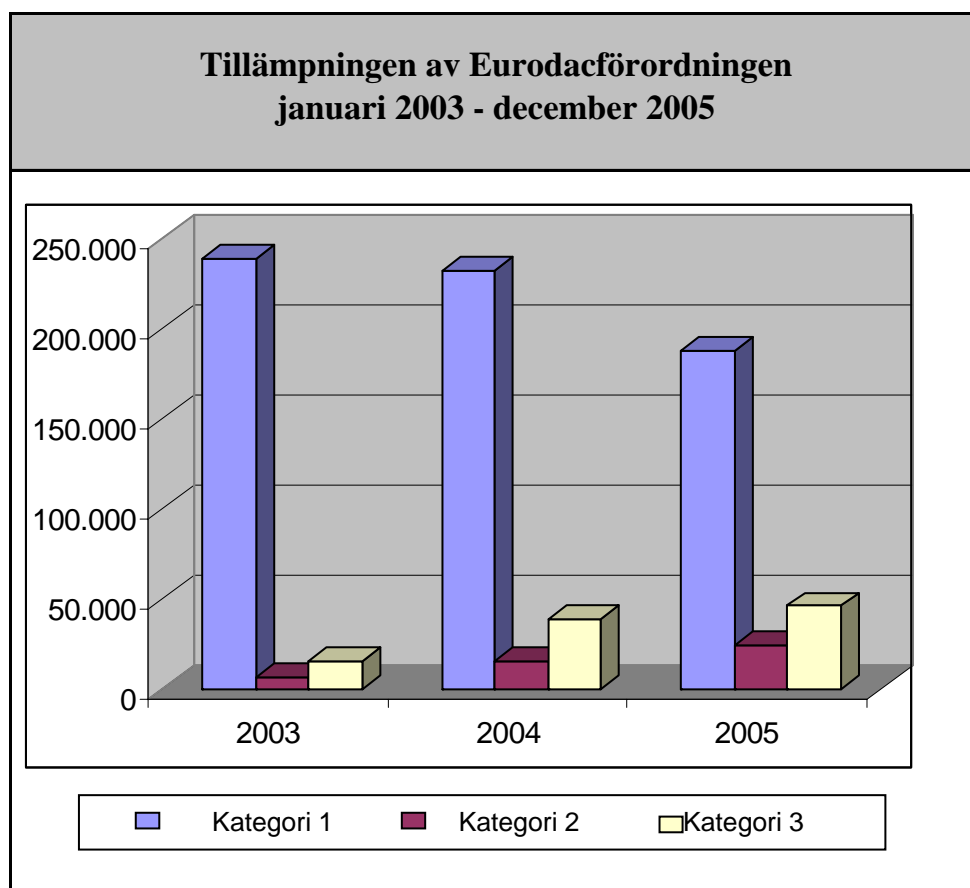
Enligt uppgifter från medlemsstaterna har mer än 55 300 **ansökningar** om överföring sänts ut (11,5 % av det totala antalet asylansökningar - 589 499 - i *samtliga medlemsstater* under samma period).

72 % av ansökningarna **godtogs**. Med andra ord gick en annan medlemsstat i 40 180 av fallen med på att ta på sig ansvaret för en asylsökande.

Endast 16 842 **överföringar** av asylsökande verkställdes emellertid av medlemsstaterna (närmare uppgifter om detta anta och vad det står för i procent av det totala antalet godtagna ansökningar lämnas i arbetsdokumentet). Frågan om överföringar av asylsökande kan därför anses vara ett av de största problemen när det gäller en effektiv tillämpning av Dublinsystemet.

Statistiken när det gäller Eurodac är mycket tillförlitligare, eftersom uppgifterna har tillhandahållits genom de rapporter som automatiskt lämnas av den centrala enheten. Tabellen nedan visar utvecklingen när det gäller de tre typer av transaktioner som medlemsstaterna rapporterar till Eurodacs centrala enhet.

⁸ KOM(2005) 375 slutlig, 14.9.2005.



Under referensperioden översändes uppgifter om 657 753 asylsökande (**”transaktioner i kategori 1”**). Antalet sådana transaktioner har stadigt minskat (2003: 238 325; 2004: 232 205; 2005: 187 223). Minskningen är ännu mera markant när man betänker att 10 nya medlemsstater började tillämpa Eurodacförordningen den 1 maj 2004 och att dessa siffror inte bara inbegriper ”nya” asylansökningar (utan även parallella ansökningar). Detta visar den allmänna nedgång i antalet asylansökningar som konstaterats i EU sedan några år.

En jämförelse mellan uppgifter om nya asylsökande och lagrade uppgifter om asylsökande som gjordes 2005 visade att 16 % av fallen var **”parallella ansökningar”**, dvs. att en asylsökande tidigare hade ingett en asylansökan antingen i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat.

Under samma referensperiod registrerades i den centrala databasen uppgifter om 48 657 tredjelandsmedborgare som gripits i samband med att de olagligen passerat en yttre gräns (**”transaktioner i kategori 2”**). Antalet sådana transaktioner har ökat betydligt varje år, men är fortfarande förvånansvärt lågt när man betänker det starka tryck som de olagliga migrationsströmmarna utövar på EU:s yttre gränser.

Under referensperioden registrerades dessutom uppgifter om 101 884 tredjelandsmedborgare som konstaterats vistas olagligen på en medlemsstats territorium (**”transaktioner i kategori 3”**). Denna siffra har ökat varje år, vilket visar att medlemsstaternas intresse av att använda sig av denna kontrollmöjlighet ökar.

2.3. Praktiskt genomförande och eventuella förbättringar

2.3.1. Tillämpningen av Dublinförordningen

Utvärderingen har visat att Dublinförordningen i allmänhet tillämpas på ett tillfredsställande sätt och att den tillhandahåller ett ändamålsenligt system för att avgöra vilken medlemsstat som skall vara ansvarig för prövning av en asylansökan. Det har emellertid konstaterats en del problem med tillämpningen, som det redogörs närmare för nedan och vidare i arbetsdokumentet.

Effektiv tillgång till förfaranden

Genom Dublinförordningen åläggs den medlemsstat som konstaterats vara ansvarig en skyldighet att pröva asylansökan. De flesta av medlemsstaterna tolkar denna bestämmelse korrekt som en skyldighet att göra en heltäckande bedömning av den asylsökandes behov av skydd, men det är, såvitt kommissionen känner till, en medlemsstat som under vissa omständigheter inte gör en sådan bedömning när den återtar asylsökande från andra medlemsstater.

Det är nödvändigt att erinra om att begreppet ”prövning av en asylansökan” enligt definitionen i Dublinförordningen utan undantag skall tolkas som en bedömning av huruvida den sökande uppfyller kraven för att betraktas som flykting i enlighet med direktivet om villkor för flyktingstatus⁹.

Förenlighet med EU:s regelverk på asylområdet

Dublinförordningen är inte tillämplig på personer som ansöker om (eller åtnjuter) subsidiärt skydd. Detta har särskilt negativa konsekvenser för de asylsökande som inte kan återförenas med familjemedlemmar som har beviljats subsidiärt skydd i en annan medlemsstat. Det främsta skälet till varför det subsidiära skyddet inte inkluderades i Dublinförordningen var att detta begrepp vid tidpunkten för förordningens antagande ännu inte var en del av EU:s regelverk på asylområdet. I och med antagandet av direktivet om villkor för flyktingstatus har detta begrepp emellertid blivit en integrerad del av EU:s rättsliga ram på asylområdet som bör avspeglas i alla instrument på det området.

Kommissionen har för avsikt att föreslå att Dublinförordningens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även subsidiärt skydd.

Enhetlig tillämpning

En enhetlig tillämpning av de regler och kriterier som fastställs i Dublinförordningen är av avgörande betydelse för att förordningen skall fungera som avsett. Medlemsstaterna är dock inte alltid överens om under vilka omständigheter vissa bestämmelser skall tillämpas.

Olika tolkningar har framför allt observerats vid tillämpningen av **suveränitetsklausulen** (artikel 3.2 i Dublinförordningen), enligt vilken medlemsstaterna har möjlighet att ta på sig

⁹ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, 30.9.2004, s. 12).

ansvaret även om en annan medlemsstat utses som ansvarig enligt kriterierna i Dublinförordningen, och den **humanitära klausulen** (artikel 15 i Dublinförordningen), enligt vilken medlemsstaterna har möjlighet att sammanföra familjemedlemmar, även i de fall där de skulle vara åtskilda om kriterierna tillämpades strikt.

Medlemsstaterna tillämpar suveränitetsklausulen av olika skäl, allt från humanitära till rent praktiska.

Man bör uppmuntra att suveränitetsklausulen tillämpas av humanitära skäl, eftersom detta förefaller att vara det främsta syftet med denna bestämmelse.

Enligt Dublinförordningens nuvarande lydelse är den asylsökandes medgivande inte nödvändigt för att tillämpa suveränitetsklausulen. Detta har i vissa fall haft negativa konsekvenser, särskilt när det har lagt hinder i vägen för asylsökande att förena sig med familjemedlemmar i andra medlemsstater.

Vad den humanitära klausulen beträffar har det i vissa fall inte specificerats när förordningen får tillämpas, i synnerhet inte huruvida den får tillämpas på begäran av en asylsökande och om det skall finnas en tidsfrist för ansökningar som sänds från en medlemsstat till en annan.

Kommissionen kommer att föreslå att det tydligare anges under vilka omständigheter som suveränitetsklausulen och den humanitära klausulen får tillämpas, och förfarandena för dessa; den kommer framför allt att föreslå att det fastställs tidsfrister för ansökningar och att det införs ett krav om den asylsökandes medgivande när suveränitetsklausulen skall tillämpas.

Några medlemsstater har stött på problem vid tillämpningen av bestämmelserna om ansvarets upphörande (artiklarna 10.1, 16.3 och 16.4 samt artikel 20.2 i Dublinförordningen). Dessa problem skulle kunna lösas om de relevanta bestämmelserna blev tydligare.

Kommissionen kommer att föreslå att det tydligare anges under vilka omständigheter en medlemsstats ansvar upphör.

Slutligen är tolkningarna olika när det gäller ansökningar om återtagande av en underårig utan medföljande vuxen som tidigare har ansökt om asyl i en annan medlemsstat (artikel 6 i Dublinförordningen). Vissa medlemsstater avstår från att ansöka om återtagande av en underårig utan medföljande vuxen.

Man bör inte utesluta möjligheten att ansöka om återtagande av underåriga utan medföljande vuxen. Barnets bästa bör dock alltid komma i första hand.

Kommissionen kommer att ytterligare klargöra när Dublinbestämmelserna skall tillämpas på underåriga utan medföljande vuxen.

Bevisning

Det är ofta svårt att tillhandahålla den bevisning som krävs för att ett land skall gå med på att överta ansvaret för en asylsökande. Detta har haft särskilt negativa verkningar för tillämpningen av kriteriet att hålla samman familjer och har undergrävt den praktiska tillämpningen av en av de viktigaste bestämmelserna i Dublinförordningen.

Ett liknande problem har konstaterats vid tillämpningen av kriteriet olaglig inresa på gemenskapens territorium (artikel 10.1 i Dublinförordningen), där det finns en tendens att endast godta bevisning enligt Eurodacförordningen.

Medlemsstaterna har emellertid enats om en förteckning över bevismedel och en förteckning över indiciebevisning som har fogats till tillämpningsförordningen.

Även om kommissionen förstår att klar bevisning är viktig för att undvika att systemet missbrukas, särskilt när det gäller återförening av familjemedlemmar, anser den att medlemsstaterna bör tillämpa Dublinförordningen och dess tillämpningsbestämmelser fullt ut och använda alla föreskrivna bevismedel, även trovärdiga uppgifter som den asylsökande har lämnat och som kan kontrolleras.

Tidsfrister

Flera medlemsstater anser att avsaknaden av tidsfrister för ansökningar om återtagande av en asylsökande motverkar systemets effektivitet.

Dessutom är flera medlemsstater inte nöjda med den tidsfrist på sex veckor som gäller för att besvara en begäran om **upplysningar**, eftersom den anses vara alltför lång för sådan viktig bevisning.

Kommissionen kommer att föreslå tidsfrister för ansökningar om återtagande och förkorta tidsfristen för att besvara en begäran om upplysningar till fyra veckor.

Överföringar

De förhållandevis få verkställda överföringarna av asylsökande jämfört med antalet godtagna överföringar undergräver betydligt systemets effektivitet. Medlemsstaterna anger som skäl för detta att asylsökande ofta försvinner när de får ett beslut om överföring.

Statistiken har visat att vissa medlemsstater överför samma antal asylsökande till varandra. Om medlemsstaterna kunde inrätta mekanismer som begränsade antalet överföringar skulle arbetsbelastningen och driftskostnaderna vid de avdelningar som är ansvariga för överföringar minska. Man skulle därmed också kunna undvika att asylsökande söker sig vidare till andra medlemsstater efter överföringen.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheten att låta medlemsstater få ingå bilaterala arrangemang om att utbytet av samma antal asylsökande skall "annulleras" under vissa väl definierade omständigheter.

Ökad användning av frihetsberövande tvångsmedel

Fler och fler medlemsstater inför frihetsberövande tvångsmedel för personer som är föremål för ett beslut om överföring i syfte att förhindra att de avviker innan överföringen verkställs.

Kommissionen erinrar om att även om det är nödvändigt att hitta metoder för att förbättra överföringarnas effektivitet, bör frihetsberövande tvångsmedel endast användas som en sista utväg, när alla andra icke-frihetsberövande tvångsmedel inte förväntas ge tillfredsställande resultat och det finns objektiva skäl att tro att risken är stor att den asylsökande avviker. I alla händelser bör hänsyn alltid tas till den situation

som familjer, personer med medicinska behov, kvinnor och underåriga utan medföljande vuxen befinner sig i.

Inkorrekt tillämpning

Inkorrekt tillämpning av förordningen har konstaterats främst när det gäller de procedurmässiga aspekterna, i synnerhet när **tidsfristerna** för ansökan eller för att lämna svar inte beaktas.

Medlemsstaterna bör noga hålla sig till de tidsfrister som fastställs i Dublinförordningen och komma ihåg att om inget svar på en ansökan lämnas inom den begärda tidsfristen skall detta ses som ett tyst samtycke, samt att asylsökande har möjlighet att vidta åtgärder mot myndigheter i medlemsstaterna som inte beaktar en tidsfrist.

Ett annat problem är att vissa medlemsstater inte systematiskt använder det säkra bilaterala kommunikationsinstrumentet **DubliNet**. Med tanke på den översända informationens natur kan detta ge upphov till vissa problem när det gäller uppgiftsskyddet.

Kommissionen erinrar om att användningen av DubliNet alltid är obligatorisk, utom i de undantagsfall som anges i artikel 15.1 andra stycket.

2.3.2. Tillämpningen av Eurodacförordningen

Tillämpningen av Eurodacförordningen är i allmänhet tillfredsställande i alla medlemsstater, även om det fortfarande finns problem med den praktiska tillämpningen av vissa bestämmelser.

Tidsfrister

I enlighet med Eurodacförordningen skall medlemsstaterna omedelbart sända sina uppgifter till Eurodacs centrala enhet (artiklarna 4.1 och 8.1). Det har visat sig att ibland tar det över 30 dagar att göra detta. Eftersom en sådan lång fördröjning kan leda till att det fattas ett felaktigt beslut av den ansvariga medlemsstaten, är det av yttersta vikt att medlemsstaterna minskar denna tidsfrist.

Kommissionen kommer att föreslå en tydlig tidsfrist för översändande av uppgifter till Eurodacs centrala enhet.

Insamling av uppgifter

Såsom anges ovan anser kommissionen att antalet registrerade **personer som reser in olagligen** (48 657) är förvånansvärt lågt. Detta föranleder frågan om skyldigheten att ta fingeravtryck på alla personer som reser in olagligen vid unionens gränser tillämpas effektivt. Eftersom dessa upplysningar är av avgörande betydelse för en effektiv tillämpning av ett av Dublinkriterierna, bör medlemsstaterna strikt tillämpa denna skyldighet.

Kommissionen kan komma att beakta systematisk underlåtenhet att uppfylla kravet att ta fingeravtryck på personer som reser in olagligen när den ser över genomförandet av ramprogrammet för solidaritet och förvaltning av migrationsströmmarna år 2010, i synnerhet de relevanta fördelningskriterier som gäller för de olika fonderna.

Kvalitet

Statistiken har visat att 6 % av uppgifterna förkastas, eftersom de är av dålig kvalitet. Kvaliteten på de uppgifter som översänds till Eurodacs centrala enhet kan fortfarande förbättras genom specifik utbildning, lokala kvalitetskontroller och användning av den senaste tekniska utrustningen, såsom fingeravtrycksläsare (*live scanners*). Medlemsstaterna uppmanas att använda finansiering som står till förfogande från gemenskapen för detta ändamål.

Kommissionen kommer att anordna utbildningsseminarier för medlemsstaternas förvaltningar, så att de kan förbättra kvaliteten på sina uppgifter.

Radering

Ett annat problem är att man inte alltid iakttar skyldigheten att radera vissa uppgifter (artiklarna 7 och 10.2 i Eurodacförordningen), t.ex. när en asylsökande erhåller medborgarskap. Tyvärr raderas inte sådana uppgifter rutinmässigt, eftersom den medlemsstat som införde uppgifterna inte känner till att den berörda personens ställning har ändrats.

Kommissionen kommer att föreslå att det införs särskilda koder för varje typ av radering, så att det blir lättare att kontrollera att denna skyldighet iakttas samt att det införs bestämmelser om ett systematiskt utbyte av uppgifter om en asylsökandes ställning ändras.

Uppgiftsskydd

Andra problem rör den korrekta tillämpningen av bestämmelserna om skydd för personuppgifter, bl.a. de bestämmelser som gör det möjligt för registrerade personer att anmoda medlemsstater att kontrollera uppgifter som rör dem själva i Eurodacs databas (med hjälp av de "särskilda sökningar" enligt artikel 18 i Eurodacförordningen). Under referensperioden genomfördes mer än 3 700 sådana särskilda sökningar, vilket är förvånansvärt många.

Kommissionen erinrar om att sådana sökningar är strikt begränsade till tillämpningen av bestämmelserna om uppgiftsskydd.

2.3.3. Stöd till Dublinförordningen genom Eurodac

Syftet med Eurodacförordningen är att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen. Det är därför av intresse att undersöka om Eurodac faktiskt har bidragit till uppnåendet av Dublinförordningens mål.

Såsom anges ovan var 16 % av de asylansökningar som ingavs 2005 i själva verket **parallella ansökningar**. Detta kan tyda på att Dublinsystemet inte hade den förväntade avskräckande effekten när det gäller "asylum shopping" (ansökningar om asyl i flera länder). Många asylsökande försöker fortfarande utverka ett positivt besked genom att inge mer än en asylansökan. Korrekt information till asylsökande om följderna av att inge flera ansökningar kan vara en av de åtgärder som kan bidra till att sätta stopp för denna företeelse.

När det gäller **bevis för olaglig inresa** bör det på nytt understrykas att det endast är om alla medlemsstater uppfyller skyldigheten att inhämta uppgifter om varje utlänning som reser in olagligen i EU som Eurodacförordningen verkligen kan bidra till att Dublinförordningen tillämpas effektivt.

Slutligen har det noterats att medlemsstaterna ganska ofta tar emot resultat från Eurodacs centrala enhet med **flera träffar**, vilket betyder att uppgifterna om den asylsökande har registrerats av flera medlemsstater. Utifrån den informationen är det inte alltid lätt att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, särskilt inte inom den fastställda tidsfristen.

I syfte att förenkla analysen när man får flera träffar kommer kommissionen att föreslå mekanismer som gör det möjligt för medlemsstaterna att hålla varandra underrättade om vilken ställning personer registrerade i Eurodacs system har. Den kommer också att föreslå tekniska förändringar av mekanismen för överföring av uppgifter till Eurodacs centrala enhet, så att fler uppgifter om de asylsökandes ställning kan införas.

2.3.4. Möjlig framtida utveckling av Eurodacförordningen

Eurodacförordningens främsta syfte är att underlätta ett snabbt fastställande av vilken medlemsstat som är ansvarig för prövning av en asylansökan. Uppgifterna i Eurodacs databas kan emellertid också vara till nytta i andra sammanhang, t.ex. för att bidra till att förhindra att asylsystemet missbrukas.

Medlemsstaterna är skyldiga att lagra fingeravtrycken från utlänningar som konstaterats ha rest in olagligen över deras yttre gränser, men är inte tvungna att lagra sådana uppgifter för dem som konstateras vistas olagligen på deras territorium.

Medlemsstaterna har redan, såsom framgår av siffrorna för perioden 2003–2005, visat ett allt större intresse av att använda uppgifter om tredjelandsmedborgare som konstaterats befinna sig olagligen på deras territorium. Dessutom är det betydligt fler som konstateras befinna sig olagligen på en stats territorium (101 884) än som grips när de olagligen tar sig över en yttre gräns (48 657). Det föreslås därför att man lagrar uppgifter om personer som grips i samband med olaglig vistelse på en medlemsstats territorium. Dessa uppgifter kommer till användning när asylansökningar skall behandlas och kan t.ex. bidra till att missbruk förhindras genom att de verifierar de uppgifter som lämnas av asylsökande. Sådana uppgifter skulle, i likhet med vad som är fallet när det gäller dem som olagligen passerar gränsen, till att börja med kunna lagras i två år. Denna period skulle kunna förlängas om personen grips igen.

Kommissionen har för avsikt att föreslå att uppgifter om personer som grips i samband med att de olagligen vistas på EU:s territorium skall lagras.

Dessutom kommer kommissionen på grundval av en mera ingående analys och en omfattande konsekvensbedömning att undersöka om Eurodacförordningens räckvidd kan utvidgas, så att uppgifterna kan användas i brottsbekämpningssyfte och för att bidra till att bekämpa olaglig invandring.

3. ANALYS AV DUBLINSTRÖMMARNA

Dublinströmmarna 2005			
		Inkommande överföringar	Utgående överföringar
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.	LT	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	Uppgift saknas
23.	FI	Uppgift saknas	735
24.	SE	Uppgift saknas	Uppgift saknas
25.	NO	Uppgift saknas	848
26.	FR	Uppgift saknas	Uppgift saknas

Tvärtemot den allmänna uppfattningen att merparten överföringar avser medlemsstater som är belägna vid en yttre gräns förefaller det för närvarande vara en ganska jämn fördelning mellan medlemsstater som ligger vid en yttre gräns och medlemsstater som inte ligger vid en yttre gräns. År 2005 var det totala antalet överföringar till medlemsstater vid EU:s yttre gräns 3 055, medan överföringarna till medlemsstater som inte ligger vid EU:s yttre gräns var 5 161.

Arbetsdokumentet innehåller en detaljerad analys som är ett försök att fastställa i vilken utsträckning dessa Dublinströmmar har påverkat det totala antalet asylsökande i medlemsstaterna. Sammanfattningsvis verkar det inte som om de överföringar som genomfördes i enlighet med Dublinförordningen ledde till att det totala antalet asylsökande ökade eller minskade med mer än 5 % i de flesta av medlemsstaterna. I Polen var emellertid ökningen cirka 20 % och i Slovakien, Litauen, Lettland, Ungern och Portugal cirka 10 %. Däremot minskade antalet asylsökande i Luxemburg och Island med cirka 20 %.

Denna utvecklingstendens bekräftades också i det hypotetiska fall där alla överföringar som godtagits också verkställdes, men med mycket större verkningar, såsom i fallet Ungern, Polen och Slovakien (en ökning med cirka 40 %). Även i detta fall verkställdes emellertid flera överföringar till medlemsstater som inte är belägna vid EU:s yttre gräns (13 968) än till medlemsstater som är belägna vid EU:s yttre gräns (7 829).

Det bör emellertid noteras att överföringarna till största delen rörde ”återtaganden”¹⁰, som i de flesta fall inte var nya ansökningar om asyl i bestämmelsemedlemsstaterna, eftersom ansökningarna redan var införda i asylstatistiken och prövningen av ansökan redan hade inletts.

Det är också värt att notera att resultatet av de sökningar som gjordes beträffande ”transaktioner i kategori 1” jämfört med sökningar beträffande ”transaktioner i kategori 2” visade att de asylsökande som olagligen hade rest in på EU:s territorium innan de ingav sin ansökan huvudsakligen hade transiterat genom Spanien, Italien och Grekland. De flesta av de personer som greps vid dessa medlemsstaters gränser ansökte emellertid senare om asyl i det land som de olagligen hade rest in i. De som däremot inte ansökte om asyl utan reste vidare hade huvudsakligen Storbritannien och Frankrike som mål.

4. SLUTSATSER

Dublinsystemets syfte att fastställa klara och fungerande mekanismer för att avgöra vilket land som har ansvaret för prövningen av en asylansökan har på det hela taget uppnåtts.

En viktig faktor i Dublinsystemet, nämligen dess kostnad, har inte kunnat bedömas, eftersom det saknas exakta uppgifter. Medlemsstaterna anser emellertid att det är mycket viktigt att systemets politiska mål uppfylls, oavsett kostnaderna.

En del problem kvarstår emellertid, både när det gäller den praktiska tillämpningen av systemet och dess effektivitet. Kommissionen kommer därför att föreslå nödvändiga åtgärder för att lösa dessa problem och ytterligare förbättra systemets effektivitet.

Denna utvärdering är det första steget för att få igång en debatt om den framtida gemensamma europeiska asylpolitiken som kommer att inledas med att kommissionen offentliggör en omfattande grönbok i juni 2007.

¹⁰ Se tabell 2 i arbetsdokumentet.