



Förslag om ändringar i Eurodacförordningen och om brottsbekämpande myndigheters åtkomst till Eurodac

Justitiedepartementet

2012-07-12

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 254

Ändrat förslag om Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr [...] [om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat] och om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europol's framställningar om jämförelser med Eurodac-uppgifter i brottsbekämpande syfte, samt om ändringar i förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetad version)

Sammanfattning

Eurodac är en EU-gemensam databas med fingeravtryck, som skapats för att identifiera asylsökande. Eurodac har till syfte att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen, som innehåller regler för att identifiera vilken medlemsstat som ska pröva en asylansökan.

Ett förslag till omarbetning av Eurodacförordningen antogs av kommissionen år 2008 som ett led i arbetet med att senast 2012 ha inrättat ett gemensamt europeiskt asylsystem. Därefter har kommissionen år 2009 och 2010 antagit nya omarbetningsförslag.

Det aktuella förslaget antogs av kommissionen i maj 2012 och innebär, utöver syftet att effektivisera tillämpningen av Dublinförordningen och förbättra skyddet för personuppgifter, att brottsbekämpande myndigheter

samt Europol i arbetet mot terrorism och grov brottslighet efter särskild prövning bereds åtkomst till Eurodac.

2011/12:FPM163

Regeringen är i huvudsak positiv till kommissionens förslag. Ett välfungerande Eurodacsystem är en viktig förutsättning för tillämpningen av Dublinförordningen. Regeringen anser att möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att söka i Eurodac skulle kunna underlätta brottsutredningar. Det är dock viktigt att ändringarna i Eurodacförordningen garanterar ett starkt skydd för personuppgifter och respekt för den personliga integriteten samt att det fastställs tydliga kriterier för i vilka situationer brottsbekämpande myndigheter får göra sökningar i Eurodac.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Genom Eurodacförordningen (rådets förordning [EG] nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen) inrättades den EU-gemensamma databasen Eurodac, där fingeravtryck av asylsökande och utlänningar som påträffas när de olagligt reser över en yttre gräns lagras under en begränsad tid. Utöver fingeravtryck lagras även uppgifter om när och var dessa upptogs samt asylansökan gjordes, ärendenummer och kön, Syftet med Eurodac är att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen (före 2003 Dublinkonventionen). Eurodacförordningen trädde i kraft den 15 december 2000.

I rådsslutsatser från 2007 uppmanade rådet kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag till ändring av Eurodacförordningen samt ett rådsbeslut som på vissa villkor ger brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac, för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra allvarliga brott.

I december 2008, som ett led i arbetet med att senast 2012 ha inrättat ett gemensamt europeiskt asylsystem, antog kommissionen ett förslag till omarbetning av Eurodacförordningen. Detta förslag saknade dock bestämmelser om åtkomst till Eurodac i brottsbekämpande syfte.

I september 2009 antog kommissionen ett ändrat förslag till omarbetning av Eurodacförordningen tillsammans med ett förslag till rådsbeslut, i syfte att tillmötesgå rådets uppmaning från 2007. I och med Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009 upphörde den rättsliga grunden för rådsbeslutet om brottsbekämpande myndigheters tillgång till Eurodac och rådsbeslutet drogs tillbaka.

I oktober 2010 antog kommissionen ett nytt ändrat förslag till omarbetning av Eurodacförordningen, vilket emellertid inte innehöll några bestämmelser om åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande myndigheter. Flera

medlemsstater har därefter efterfrågat ett förslag i enlighet med rådsslutsatserna från 2007.

2011/12:FPM163

Den 30 maj 2012 antog kommissionen ett fjärde förslag till omarbetning av Eurodacförordningen, denna gång med förslag om åtkomst till Eurodac för brottsbekämpande myndigheter.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 De delar av förslaget som rör tillämpningen av Dublinsystemet

Det primära syftet med att föreslå en omarbetning av Eurodacförordningen kvarstår oförändrat, dvs. grunden är att effektivisera tillämpningen av Dublinförordningen och förbättra skyddet för personuppgifter. I denna del har kommissionen i huvudsak utgått från förslaget från år 2010, i vilket kommissionen hade tagit hänsyn dels till de ändringar som Europaparlamentet har föreslagit i sin lagstiftningsresolution, dels till de synpunkter som medlemsstaterna har framfört under förhandlingarna i rådet om kommissionens ursprungliga förslag.

1.2.2 De delar av förslaget som rör brottsbekämpning:

Genom förslaget utvidgas syftet med Eurodacförordningen på så sätt att brottsbekämpande myndigheter och Europol får använda uppgifter i Eurodac för att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Med terroristbrott menas brott enligt nationell lagstiftning som motsvarar eller är likvärdiga med de brott som avses i artiklarna 1–4 i rådets rambeslut om bekämpande av terrorism¹. Med grova brott menas former av brottslighet som motsvarar eller är likvärdiga med de som avses i artikel 2.2 i rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna² under förutsättning att de kan bestraffas med fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i minst tre år enligt nationell lagstiftning. Förslaget innebär att brottsbekämpande myndigheter och Europol ges möjlighet att begära jämförelser av fingeravtryck eller spår av fingeravtryck med uppgifter i Eurodac. I denna del baserar kommissionen huvudsakligen sitt förslag på förslaget från år 2009. Förslaget innehåller följande element:

- Kontaktmyndigheter ska finnas i varje medlemsstat

Varje medlemsstat ska utse de nationella myndigheter som är behöriga att göra framställningar om jämförelser av fingeravtryck med fingeravtryck som är lagrade i Eurodac i syfte att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.

¹ 2002/475/RIF

² 2002/584/RIF,

- Kontrollmyndigheter

Varje medlemsstat ska utse ett nationellt organ till kontrollmyndighet, vars uppgift ska vara att kontrollera att förutsättningarna för att göra framställningar om jämförelser av fingeravtryck med Eurodac är uppfyllda. Europol ska utse en enhet med behörighet att begära jämförelser och en särskild enhet som ska fungera som kontrollmyndighet, samt ska i överenskommelse med en medlemsstat utse den nationella kontaktpunkt som ska kommunicera Europols framställningar.

- Förutsättningar för sökning i Eurodac

De utsedda myndigheterna får endast göra framställningar om jämförelser av fingeravtryck i Eurodac om man först har sökt i nationella databaser och i andra medlemsstaters automatiska fingeravtrycksdatabaser (i enlighet med det s.k. Prümbeslutet, rådets beslut 2008/615/RIF) utan att få någon träff och när

- jämförelsen är nödvändig för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott,

- jämförelsen är nödvändig i ett särskilt fall, och

- det finns rimliga skäl att anta att en sådan jämförelse med Eurodacuppgifter väsentligen kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, upptäcks eller utreds.

Framställningar från Europol om jämförelser med uppgifter i Eurodac får endast göras inom ramen för Europols uppdrag och när detta är nödvändigt för att Europol ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt Europolbeslutet (rådets beslut 2009/371/RIF av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån) samt för vissa analyser.

- Avgränsning och gallring

Framställningar ska begränsas till sökningar på fingeravtryck. Personuppgifter från Eurodac får enbart behandlas för att förebygga, upptäcka, utreda och åtala terroristbrott eller andra grova brott.

Överföring av personuppgifter till tredjeland, internationella organisationer eller privata rättssubjekt inom eller utanför EU är förbjuden. Detta förbud påverkar inte medlemsstaternas rätt att överföra sådana uppgifter till tredjeländer på vilka Dublinförordningen är tillämplig, dvs. Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein.

Personuppgifter som en medlemsstat eller Europol erhåller ska raderas i det nationella registret och i Europols register efter en månad, om inte uppgifterna behövs i en pågående brottsutredning.

- Registrering och dokumentation

All databehandling som berör jämförelser med Eurodacuppgifter ska registreras och noggrant dokumenteras av varje medlemsstat och Europol för att man ska kunna säkerställa att uppgiftsbehandlingen är lagenlig och för att trygga datasäkerheten. Medlemsstaterna och Europol ska även föra protokoll över vilka tjänstemän som utför sökningar i databasen.

- Datasäkerhet

Den ansvariga medlemsstaten ska säkerställa datasäkerheten under alla överföringar av uppgifter till och från de utsedda myndigheterna. Exempelvis ska obehörig behandling av uppgifter i Eurodac förhindras och garantier uppställas för att användare endast får tillgång till de uppgifter som ligger inom ramen för deras behörighet. Sanktioner ska föreskrivas vid obehörig användning av Eurodacuppgifter.

- Övervakning

Varje medlemsstat och Europol ska utarbeta årliga rapporter om hur effektiva jämförelserna av fingeravtryck med Eurodacuppgifter varit och översända rapporterna till kommissionen.

1.2.3 Ändringar i förordning (EU) nr 1077/2011

Kommissionen föreslår också i omarbetningsförslaget vissa ändringar i förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (it-byrån).

Ändringarna syftar bl.a. till att anpassa förordningen till förslaget om omarbetning av Eurodacförordningen. Dessutom föreslås vissa ändringar i fråga om Europols insyn och ställning i it-byrån i frågor som rör Eurodac: att Europol ska ha observatörsstatus i it-byråns styrelse när frågor rörande tillämpningen av Eurodac är på dagordningen, och att Europol ska få utse en företrädare till den rådgivande gruppen för Eurodac.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De delar av ändringsförslaget som rör tillämpningen av Dublinförordningen och förvaltningen av it-systemen förutses inte påverka nationell lagstiftning.

Lagstiftningen om behandling av uppgifter hos de brottsbekämpande myndigheterna, bl.a. polisdatalagstiftningen, kan komma att påverkas av de delar av förslaget som rör brottsbekämpning. Även nationella regler om tillgång till allmänna handlingar kan komma att påverkas.

Kostnader för det centrala systemet kommer att belasta EU:s budget. Förslaget innebär att tekniska anpassningar av Eurodacsystemet kommer att bli nödvändiga i syfte att möjliggöra jämförelser i brottsbekämpande syfte. Förslaget kommer därför att föra med sig vissa kostnader för EU-budgeten. Kommissionen har dock bedömt att den totala kostnaden kommer bli låg och att inga ytterligare medel i budgeten kommer behövas.

Kostnader för nationella åtkomstpunkter och för att ansluta till det centrala systemet, samt för nödvändig teknisk infrastruktur för att genomföra förordningen, ska bäras av medlemsstaterna. Den myndighet som i Sverige utses till kontaktmyndighet kommer troligtvis få ökade kostnader för investering och drift på grund av de tillkommande arbetsuppgifterna.

Eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska inte ha större ekonomiska konsekvenser än att kostnaderna ryms inom befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är angelägen om att målsättningen att senast år 2012 ha inrättat ett gemensamt europeiskt asylsystem ska nås. Regeringen välkomnar att kommissionen nu har antagit ett nytt förslag till ändringar i Eurodacförordningen vilket inkluderar åtkomst till systemet för brottsbekämpande myndigheter, då detta har visat sig vara en nödvändig förutsättning för att majoriteten av medlemsstater ska kunna anta förslaget om omarbetning av Eurodacförordningen.

Regeringen är i huvudsak positiv till kommissionens förslag. Ett välfungerande Eurodacsystem är en viktig förutsättning för tillämpningen av Dublinförordningen. Regeringen anser därför att det är viktigt att tidsfristerna för att ta och överföra fingeravtryck är så korta som möjligt och att de uppgifter som registreras i Eurodac bidrar till en effektiv tillämpning av Dublinförordningens ansvarighetskriterier.

Regeringen anser att möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att söka i Eurodac skulle kunna underlätta brottsutredningar. I och med att kriminaliteten är gränsöverskridande ger en dylik databas stöd i förundersökningsarbetet. Fler misstänkta skulle kunna identifieras med större säkerhet om brottsbekämpande myndigheter gavs tillgång till Eurodac. En person som gripits i Sverige och som uppger ett visst namn kan efter en slagning i Eurodac visa sig ha registrerats i olika medlemsstater under andra namn.

Regeringen anser att det är viktigt att ändringarna i Eurodacförordningen garanterar ett starkt skydd för personuppgifter och respekt för den personliga

integriteten samt att det fastställs tydliga kriterier för i vilka situationer brottsbekämpande myndigheter får göra sökningar i Eurodac. Det är också viktigt att schablonartade eller regelmässiga sökningar mot fingeravtrycken i Eurodac inte tillåts, utan att samtliga sökningar baseras på en individuell bedömning i varje enskilt fall. Det är särskilt viktigt med ett högt dataskydd och tydliga sökregler mot bakgrund av att det kan röra personer med särskilda skyddsbehov. Givetvis får inte heller de brottsbekämpande fördelarna äventyra det huvudsakliga syftet med Eurodac.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater antas vara positiva till att förslaget har antagits, som en del i det gemensamma europeiska asylsystemet som ska upprättas under 2012. Redan år 2007 uppmanade rådet kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag som på vissa villkor ger brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac, för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra allvarliga brott.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog i maj 2009 sin lagstiftningsresolution om kommissionens ursprungliga förslag om omarbetning av Eurodacförordningen. I resolutionen stöder parlamentet i princip, med vissa mindre ändringsförslag, kommissionens förslag. Parlamentet har inte yttrat sig om förslaget att ge brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Datainspektionen har yttrat sig över förslaget.

Migrationsverket har i sitt yttrande hänvisat till de synpunkter som verket har framfört om kommissionens förslag från 2008 och 2009 och har därutöver framfört bl.a. följande. Migrationsverket förordar en sänkning av åldersgränsen för att ta fingeravtryck till 12 år, i stället för som idag 14 år, för bättre överensstämmelse med den åldersgräns som gäller i det EU-gemensamma systemet för information i viseringsärenden (VIS). Verket har också synpunkter på reglerna om vilka uppgifter utöver fingeravtryck som ska registreras i systemet, bl.a. i fråga om verkställda överföringar till en annan medlemsstat och utresor till hemlandet eller tredjeland. I fråga om reglerna om datasäkerhet påtalar Migrationsverket vikten av att motverka obehörig åtkomst och säkerställa att åtkomst till uppgifter endast sker inom ramen för given behörighet. Verket efterfrågar även en tydlig reglering och efterföljande kontroll gällande möjligheten att utgå från spår av fingeravtryck vid sökningar i Eurodac. Migrationsverket anser vidare att IT-byråns

rådgivande grupp för Eurodac bör fastställa utformningen av formulär för fingeravtrycksupptagning.

2011/12:FPM163

Rikspolisstyrelsen är positivt inställd till möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information ur EURODAC. Rikspolisstyrelsens har bl.a. framfört att definitionen av grova brott är svårtolkad och därför bör förtydligas. Vad gäller de behöriga brottsbekämpande myndigheterna för åtkomst till Eurodac, anser Rikspolisstyrelsen att det är positivt att det är upp till medlemsstaterna att själva utse dessa bland de myndigheter som har ansvar för förebyggande och uppdragande av brott samt utredning av terroristbrott och grov brottslighet. Myndigheten invänder mot att den längsta tillåtna tiden för lagring av fingeravtryck upptagna när personer grips i samband med olaglig gränspassage föreslås sänkas från två år till ett år, bl.a. eftersom det i brottsutredningar är av vikt att kunna gå tillbaka längre i tiden än ett år. Myndigheten anser vidare att det är av stor vikt att systemet med en åtkomstpunkt och en annan verifikationsinstans inrättas på ett konsekvent sätt i förhållande till andra informationsutbytessystem som håller på att byggas upp inom EU.

Datainspektionen anser bl.a. att förslaget att förändra det ursprungliga ändamålet med Eurodac-databasen, i syfte att ge brottsbekämpande myndigheter åtkomst till systemet, innebär att det bör ställas särskilt starka krav på skyddet för de registrerade. En utgångspunkt måste vara att de uppgifter som brottsbekämpande myndigheter får tillgång till inte kommer att lämnas ut på ett sådant sätt att det innebär en risk för den asylsökande, t.ex. genom att kontakter tas med myndigheter i tredje land. Vidare framhåller myndigheten att definitionen av allvarliga brott är vid och att det i denna del krävs ytterligare precisering av vad syftet med åtkomsten är. Myndigheten vill därutöver peka på att medlemsstaterna i fråga om förtida radering av uppgifter kan behöva ta fram rutiner för hur man ska se till att bestämmelserna i denna del ska kunna iakttas.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har angett som rättslig grund artikel 78.2 e i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (de delar som rör Dublinsystemet), artikel 87.2 a EUF-fördraget (de delar som gäller brottsbekämpning) och 88.2 a EUF-fördraget (de delar som gäller Europol).

Beslut fattas av Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget), med kvalificerad majoritet i rådet.

Förslaget innebär en omarbetning av gällande regelverk på området. Kommissionen har angett att det finns både utrymme och behov för EU att agera i syfte att utveckla det stöd Eurodac utgör i tillämpningen av Dublinförordningen. När det gäller en ändring av Eurodacförordningen med tillägg av ett andra syfte, nämligen att Eurodacuppgifter ska användas i kampen mot terrorism och annan grov brottslighet, kan en sådan ändring endast föreslås av kommissionen.

Förslaget är enligt kommissionen förenligt med proportionalitetsprincipen, då föreslagna åtgärder bedöms nödvändiga för att lösa de problem som har identifierats. Förslaget att ge brottsbekämpande myndigheter åtkomst till Eurodac bedöms vara den enda tillförlitliga och säkra metoden för att klarlägga om, och i så fall var, uppgifter om asylsökande finns tillgängliga, samt att det inte finns några rimliga alternativ som ger brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna möjlighet att uppnå samma resultat när de ska klarlägga en asylsökandes identitet.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är motiverat både från subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om förslaget har i juni 2012 inletts i rådsarbetsgruppen för asyl. Det cypriotiska ordförandeskapet i EU har för avsikt att prioritera förhandlingarna om rättsakterna på asylområdet, däribland Eurodacförordningen.

4.2 Fackuttryck/termer

-