



Utbyte av kriminalregisterinformation om tredjelandsmedborgare

2015/16:FPM47

Justitiedepartementet

2016-02-23

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 7

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets rambeslut 2009/315/RIF vad gäller utbyte av information om tredjelandsmedborgare och vad gäller det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris), samt om upphävande av rådets beslut 2009/316/RIF

Sammanfattning

Det existerande systemet för automatiserat utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) omfattar endast domar mot EU-medborgare. Detta medför att många tredjelandsmedborgares tidigare brottslighet kan förbli okänd när de lagförs för nya brott i andra medlemsländer. För att avhjälpa denna brist har kommissionen ända sedan Ecris beslutades haft uppdraget att komma med ett förslag till ett särskilt index för dömda tredjelandsmedborgare. Förslaget presenterades den 19 januari 2016.

Förslaget innebär att den existerande EU-lagstiftningen om kriminalregisterutbyte utökas till att även omfatta tredjelandsmedborgare som döms inom EU. Beträffande tredjelandsmedborgare föreslås en utökning av skyldigheten att lagra och utbyta vissa uppgifter för att underlätta identifiering. För sökning efter uppgifter om tredjelandsmedborgare föreslås ett index med anonymiserade uppgifter, inklusive fingeravtryck. En sökning i indexet ska ge träff/icke träff och uppgift om i vilken/vilka medlemsstat/er det finns information om den sökta personen. Därefter kan en förfrågan om fullständiga uppgifter ställas genom det existerande Ecris-systemet. Ingen ändring föreslås när det gäller ändamålen för utbytet av kriminalregisteruppgifter.

Regeringen välkomnar förslaget och anser att det gör den nuvarande regleringen om automatiserat kriminalregisterutbyte mer heltäckande, vilket är positivt. EU-regleringen ska ta hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter och till nationell straff- och processlagstiftning. Regeringen anser att förutsättningarna för att ta upp fingeravtryck även fortsättningsvis bör regleras i nationell lagstiftning. Valet av teknisk lösning, förslagets kostnader och placeringen av tekniska bestämmelser i genomförandeakter behöver diskuteras och analyseras ytterligare innan regeringen kan ta ställning. Regeringen anser att ett genomförande inom den föreslagna tiden (tolv månader) inte är möjligt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt rådets rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister (2009/315/RIF) ska varje medlemsstat, inom vars territorium en domstol har meddelat en dom mot en annan medlemsstats medborgare, informera medborgarstaten om domen. Medborgarstaten ska därefter lagra informationen och kunna göra den tillgänglig för andra medlemsstater. Rådsbeslutet om Ecris (2009/316/RIF) reglerar inrättandet av ett decentraliserat europeiskt informationssystem (European Criminal Register Information System, Ecris) för utbytet, baserat på medlemsstaternas nationella kriminalregister. Utbytet sker i stor utsträckning automatiserat och med hjälp av ett överenskommet format både för uppgifter om den dömdes identitet och om domens innehåll. Brott och straff kodas enligt gemensamma tabeller. Syftet är att höja kvaliteten på informationen, göra den snabbare tillgänglig och lättare att förstå. Sverige anslöts till Ecris i september 2013 och är i drift med alla andra operativa medlemsstater, för närvarande 25 stycken.

Ett kvarstående problem är informationsutbytet när det gäller dömda tredjelandsmedborgare. De omfattas inte av Ecris eftersom det inte finns någon medborgarskapsstat inom EU som har ansvar för att lagra informationen. Därför måste en medlemsstat som söker information om en tredjelandsmedborgares tidigare domar ställa frågan till alla andra medlemsstater. Det leder till omfattande administrativt merarbete. Framförallt leder det till att frågan i många fall inte ställs. Därigenom förblir många tredjelandsmedborgares tidigare brottslighet okänd när de lagförs för nya brott i andra medlemsländer. För att avhjälpa denna brist har kommissionen ända sedan Ecris beslutades haft uppdraget att komma med ett förslag till ett särskilt index för dömda tredjelandsmedborgare. Förslaget presenterades den 19 januari 2016.

Förslaget innebär att den existerande EU-lagstiftningen om kriminalregisterutbyte utökas till att även omfatta tredjelandsmedborgare som döms inom EU. Förslaget har formen av ett direktiv som ändrar och utökar Ecris-rambeslutet och upphäver Ecris-rådsbeslutet.

Beträffande tredjelandsmedborgare föreslår kommissionen en utökning av skyldigheten att lagra och utbyta vissa uppgifter (t.ex. fingeravtryck, föräldrars namn och brottsplats) som i dag inte är obligatoriska beträffande EU-medborgare. Ingen ändring föreslås när det gäller ändamålen för utbytet av kriminalregisteruppgifter. För straffrättsliga förfaranden är utbytet obligatoriskt, för andra ändamål gäller nationell rätt.

För sökning efter uppgifter om tredjelandsmedborgare föreslår kommissionen ett decentraliserat system, baserat på nationella indexfilter. De ska innehålla anonymiserade uppgifter om dömda tredjelandsmedborgare ur de nationella kriminalregistren, inklusive fingeravtryck. Alla medlemsstater ska sända sina indexfilter till övriga medlemsstater och hålla dem uppdaterade. Medlemsstaterna kan söka i dessa indexfilter och få träff/icke träff och en uppgift om i vilken medlemsstat det finns information om den sökta personen. De medlemsstater där ”träff” har indikerats kan därefter tillfrågas om fullständiga uppgifter genom det existerande Ecris-systemet. Uppgifter om EU-medborgare som även är medborgare i tredjeland föreslås ingå i indexfiltret, medan skyldigheten att lagra och utbyta uppgifter om dem i övrigt ska följa reglerna för EU-medborgare.

Kommissionen föreslår att de tekniska bestämmelserna för informationsutbytet och de gemensamma tabellerna för kodning av brott och straff som hittills har funnits i Ecris-rådsbeslutet ska flyttas till genomförandeakter, som ska antas genom kommittologiförfarande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ecris har genomförts i svensk lagstiftning främst genom ändringar i lagen (1998:620) och förordningen (1999:1134) om belastningsregister, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och polisdatalagen (2010:361) och polisdataförordningen (2010:1155). Dessa regler kommer att behöva anpassas till det nya direktivet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensanalys (SWD(2016) 4 i rådsdokument 5438/16 ADD 1) kommer förslaget att medföra ökade kostnader för EU-budgeten och för statsbudgeten. Det är dock inte möjligt att uppskatta de faktiska budgetära konsekvenserna med de underlag som har presenterats. Utöver utvecklings- och förvaltningskostnaderna vars storlek, fördelning och finansiering än så länge är oklara, kan förslagets nuvarande utformning

komma att innebära ekonomiska konsekvenser för myndigheterna i rättskedjan, bl.a. i form av en anpassning av existerande IT-system och utökad uppgiftsbehandling.

Regeringens utgångspunkt är att kostnaderna för EU-budgeten och för statsbudgeten ska hanteras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om att utöka det nuvarande kriminalregisterutbytet till att även omfatta dömda tredjelandsmedborgare. Förslaget gör den nuvarande regleringen om automatiserat kriminalregisterutbyte mer heltäckande och skapar samtidigt en mekanism för säker identifiering av dömda tredjelandsmedborgare. Detta avhjälp de brister som finns i nuvarande system och som gör att många tredjelandsmedborgares tidigare brottslighet förblir okänd när de lagförs för nya brott i andra medlemsländer.

EU-regleringen måste ta hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter och till nationell straff- och processlagstiftning.

Nya skyldigheter att lagra och göra personuppgifter tillgängliga behöver prövas mot kraven på skydd av den personliga integriteten. Det gäller bland annat obligatorisk behandling av uppgifter om namn på den dömdes föräldrar samt skapandet av det s.k. decentraliserade index-filtret med sökbara, anonymiserade personuppgifter.

Förutsättningarna för att ta upp fingeravtryck bör även fortsättningsvis regleras i nationell lagstiftning.

I vissa delar innehåller förslaget inte tillräcklig information för att medge något ställningstagande. Det gäller valet av teknisk lösning, kostnader och överföringen av rådsbeslutets tekniska bestämmelser till genomförandeakter. Dessa delar behöver diskuteras och analyseras ytterligare innan regeringen kan ta ställning.

Regeringen anser att ett genomförande inom den föreslagna tiden på tolv månader inte är möjligt, varken med hänsyn till behovet av lagstiftningsåtgärder eller med hänsyn till behovet av teknisk utveckling.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är generellt positiva till en utvidgning av det automatiserade kriminalregisterutbytet till att omfatta tredjelandsmedborgare. Medlemsstaterna är också medvetna om att identifieringen av tredjelandsmedborgare i många fall ställer andra krav på information än när det gäller EU-medborgare. Även om medlemsstaterna har

olika uppfattningar om den föreslagna lagringsskyldigheten för vissa uppgifter menar de flesta att man i någon utsträckning bör lagra och utbyta fingeravtryck. När det gäller den tekniska lösningen och kostnaderna önskar medlemsstaterna mer information och fördjupad diskussion. Ett antal medlemsstater anser att 12 månaders genomförandetid inte är realistisk.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka synpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 82.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket kräver kvalificerad majoritet i rådet samt enighet med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller *subsidiaritet* har kommissionen bedömt att en effektivisering av kriminalregisterutbytet om tredjelandsmedborgare inte kan åstadkommas på medlemsstatsnivå utan kräver gemensamma åtgärder på EU-nivå.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget att utvidga nuvarande reglering till att även omfatta tredjelandsmedborgare är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller *proportionalitet* så anför kommissionen att de föreslagna ändringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet, att underlätta det gränsöverskridande rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Förslaget bygger dessutom vidare på vad som redan tillämpas när det gäller det befintliga Ecris för EU:s medborgare. Skyldigheten att lagra tredjelandsmedborgares fingeravtryck bedöms som nödvändig för att garantera en säkrare identifiering av tredjelandsmedborgare. Att fastställa tredjelandsmedborgares identitet är ofta särskilt svårt och ibland till och med omöjligt, t.ex. därför att tillförlitliga identitetshandlingar saknas, eller på grund av vanligt förekommande familjenamn.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det finns behov av lagring och utbyte av tredjelandsmedborgares fingeravtryck i de fall där identifiering med andra medel inte är möjlig. I de fall identifiering kan ske på annat sätt, och där det saknas andra skäl att lagra fingeravtryck (exempelvis på grund av brottets svårhetsgrad) anser regeringen däremot att en skyldighet för medlemsstaterna att alltid lagra alla dömda tredjelandsmedborgares fingeravtryck skulle strida mot proportionalitetsprincipen. Detsamma gäller förslaget om obligatorisk lagring av uppgifter om namn på den dömdes föräldrar.

För att säkerställa en lägstanivå när det gäller kraven på förutsättningar för säker identifiering anser regeringen att Sverige kan stödja en viss begränsad harmonisering av reglerna om lagring och utbyte av fingeravtryck. Minimireglerna måste dock vara proportionerliga och utformas med hänsyn både till vad som är nödvändigt för att underlätta samarbetet, till medlemsstaternas olika rättssystem och till kraven på skydd för den personliga integriteten. Regeringen kommer att bevaka att endast information som är nödvändig för att identifiera en person lagras och tillgängliggörs för utbyte mellan medlemsstaterna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlades första gången i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete (COPEN) den 1 februari 2016. Ordförandeskapets målsättning är att besluta om en allmän inriktning vid RIF-rådet i juni 2016.