

U 50/2012 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*Eurodacförordningen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 30 maj 2012 till 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 för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med uppgifter i Eurodac för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av 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 (Eurodacförordningen) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 30 augusti 2012

Inrikesminister *Päivi Räsänen*

Överdirektör Kalle Kekomäki

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2008/1689**STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG KOM(2012) 254 SLUTLIG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EURODACFÖRORDNINGEN)****- OM INRÄTTANDE AV EURODAC FÖR JÄMFÖRELSE AV FINGERAVTRYCK FÖR EN EFFEKTIV TILLÄMPNING AV FÖRORDNINGEN 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,****- OM RÄTTEN FÖR MEDLEMSSTATERNAS BROTTSBEKÄMPANDE MYNDIGHETER OCH EUROPOL ATT BEGÅRA JÄMFÖRELSE MED UPPGIFTER I EURODAC FÖR BROTTSBEKÄMPANDE ÄNDAMÅL, OCH****- OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR1077/2011 OM INRÄTTANDE AV EN EUROPEISK BYRÅ FÖR DEN OPERATIVA FÖRVALTNINGEN AV STORA IT-SYSTEM INOM OMRÅDET FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA****1 Allmänt och tidigare skeden i behandlingen**

Systemet för avgörande av vilken stat som ansvarar för prövningen av en asylansökan grundar sig på rådets förordning (EG) nr 343/2003 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 (nedan kallad ansvarsförordningen) och kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 om tillämpningsföreskrifter till den. För att effektivisera utredningen av vilken stat som har ansvaret för prövningen lade rådet fram ett förslag till rådets förordning (EG) nr 2725/2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (den s.k. Eurodacförordningen) och till förordning (EG) nr 407/2002 om vissa tillämpningsföreskrifter för den.

Kommissionen överlämnade i december 2008 ett förslag till omarbetning av Eurodacförordningen (KOM(2008) 825 slutlig). Syftet med förslaget var att effektivisera genomförandet av ansvarsförordningen, säkerställa att förordningen är förenlig med gemenskapens övriga asylbestämmelser, uppdatera förordningens bestämmelser så att de motsvarar utvecklingen i fråga om EU:s asyl

lagstiftning, skapa en ny förvaltningsstruktur genom att föreslå att uppgifterna i anslutning till den operativa förvaltningen av Eurodac

ska skötas av den byrå som ska inrättas för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, förbättra skyddet av personuppgifter samt beakta den tekniska utveckling som skett efter antagandet av förordningen, alltså efter år 2000. Avsikten var att den ursprungliga Eurodacförordningen och tillämpningsförordningen skulle upphävas genom förslaget, och att bestämmelserna i tillämpningsförordningen i stället skulle tas in i själva Eurodacförordningen.

Förslaget överlämnades till Europaparlamentet och rådet den 3 december 2008. Europaparlamentet hänsköt förslaget till utskottet för medborgarliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor för behandling. Vid sitt sammanträde den 7 maj 2009 antog Europaparlamentet i en lagstiftningsresolution kommissionens förslag med vissa ändringar.

I september 2009 lade kommissionen fram ett ändrat förslag till förordning (KOM(2009) 342 slutlig), i vilket Europaparlamentets resolution och resultatet av förhandlingarna i rådet beaktades. Dessutom togs en övergångsbestämmelse som ger tillgång till upp-

gifterna i Eurodac i brottsbekämpande syfte in i förslaget, liksom behövliga kompletterande bestämmelser.

I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i EU, som antogs av Europeiska rådet den 4 november 2004, uppmanas till ökat gränsöverskridande utbyte av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter inom Europeiska unionen, också genom ökad tillgång till befintliga informationssystem. I slutsatserna från rådets (rättsliga och inrikes frågor) gemensamma kommitté av den 12-13 juni 2007 konstateras att för att fullständigt uppnå målet att förbättra säkerheten och stärka kampen mot terrorism, bör polismyndigheter och brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna samt Europol på vissa villkor beviljas tillgång till Eurodac när de arbetar för att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Rådet uppmanade därför kommissionen att snarast möjligt lägga fram de förslag som behövs för att uppnå detta mål.

Samtidigt med förslaget till förordning överlämnade kommissionen i september 2009 ett förslag till rådets beslut om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europols framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter i brottsbekämpande syfte (KOM (2009) 344 slutlig). Behandlingen av kommissionens förslag inleddes i rådets arbetsgrupp i september 2009, men avbröts då fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) trädde i kraft den 1 december 2009 och trepelarsystemet frångicks.

Europaparlamentets utskott för medborgarligen fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor behandlade kommissionens förslag vid sitt möte den 5-6 oktober 2009. Parlamentet utfärdade emellertid inte någon lagstiftningsresolution med anledning av förslagen. Europeiska datatillsynsmannen kom med ett kritiskt utlåtande om förslaget.

För att föra förhandlingarna om lagstiftningspaketet om ett gemensamt asylsystem för unionen framåt och för att underlätta behandlingen av förslaget till ändring av Eurodacförordningen beslutade kommissionen att stryka de bestämmelser i förslaget som gällde rätten att få tillgång till uppgifterna i Eurodac i brottsbekämpande syfte. Det var också

nödvändigt att göra ändringar av teknisk natur i förslaget, och genom dessa säkerställdes dels konsekvensen i förhållande till ansvarsförordningen, dels uttrycktes tydligare intentionen att de automatiska träffarna i systemet ska överlåtas till fingeravtrycksexperter för kontroll. Kommissionen framhöll också att ett påskyndat antagande av den nya Eurodacförordningen skulle underlätta inrättandet av en byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa. Avsikten är att denna byrå också ska svara för administrationen av Eurodac. Kommissionen överlämnade den 11 oktober 2010 ett förslag till ny Eurodacförordning (KOM(2010) 555 slutlig) med dessa ändringar.

Den 30 maj 2012 lade kommissionen fram sitt förslag KOM(2012) 254 slutlig, som kombinerar kommissionens båda tidigare förslag KOM(2010) 555) slutlig och KOM(2009) 344 slutlig. Förslaget ingår i rättsaktspaketet för det gemensamma europeiska asylsystemet. Övriga rättsakter i paketet är det s.k. skyddsgrundsdirektivet (antogs redan den 13 december 2011 under Polens ordförandeskapsperiod), ansvarsförordningen (ordförandeskapet fick mandat att inleda informella förhandlingar med Europaparlamentet den 4 april 2012), det s.k. mottagningsdirektivet (ordförandeskapet fick mandat att inleda informella förhandlingar med Europaparlamentet den 21 mars 2012) och det s.k. asylprocedurdirektivet (ordförandeskapet fick mandat att inleda informella förhandlingar med Europaparlamentet den 6 juni 2012). I Stockholmsprogrammet, där Europeiska unionens prioriteringar på området frihet, säkerhet och rättvisa för åren 2010-2014 fastställts, är ett av målen att rättsakterna för ett gemensamt europeiskt asylsystem ska godkännas under 2012.

2 Ärendets tidigare behandling i riksdagen

Riksdagen har behandlat förslaget till Eurodacförordning (KOM(2008) 825 slutlig) under dokumentnummer U 21/2009 rd. Behandlingen av det förslag som överlämnades i september 2009 (KOM(2009) 342 slutlig) har sänts som kompletterande U-skrivelse

med dokumentnummer SM2009-00470. Statsrådet ställde sig i sin U-skrivelse mycket positivt till att Eurodac vidareutvecklas, eftersom uppgifterna om fingeravtryck är av avgörande betydelse för vilken medlemsstat som har ansvar för att pröva en asylansökan. Statsrådet ställde sig likaså i princip positivt till de föreslagna ändringarna, men framförde också synpunkter på vissa av förslagen. Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande (FvUU 7/2009 rd) omfattat statsrådets ståndpunkt. I sin kompletterande U-skrivelse upprepade statsrådet sin positiva ståndpunkt till det fortsatta utvecklandet av Eurodac. Statsrådet sade sig kunna godkänna förordningen med de preciseringar som Europaparlamentet gjort samt med de förslag till ändringar som tillkommit på basis av behandlingen i rådets arbetsgrupp. Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande (FvUU 3/2010 rd) omfattat statsrådets ståndpunkt med de prioriteringar som framförts.

Riksdagen har behandlat förslaget till rådets beslut om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europols framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter i brottsbekämpande syfte (KOM (2009) 344 slutlig) under dokumentnummer U 85/2009 rd. Statsrådet sade sig i U-skrivelsen kunna godkänna de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till Eurodac enligt det förslag som kommissionen framfört och tillade att denna tillgång under inga omständigheter får försvåra systemet enligt ansvarsförordningen. Statsrådet framförde också närmare motiveringar till sin ståndpunkt. Förvaltningsutskottet sade sig i sitt utlåtande (FvUU 2/2010 rd) i princip godkänna de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till Eurodacsystemet. Utskottet tillade (bland annat) att statsrådet dock i den fortsatta behandlingen måste försäkra sig om att jämvikten mellan de brottsbekämpande myndigheternas rätt att få upplysningar och integritetsskyddet måste bibehållas och att de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas på behörigt sätt. Dessutom bör det alltid kunna motiveras hur nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna har beaktats. Förvaltningsutskottet förutsatte också att det i det slutliga beslutet ställs noggranna villkor för hur dataskyddet ska garanteras när de brotts-

bekämpande myndigheterna får tillgång till Eurodac. Förvaltningsutskottet sade sig omfatta statsrådets ståndpunkt med betoning på de synpunkter som framförs i utlåtandet.

3 Huvudsakligt innehåll

Jämfört med ändringarna i de förslag från kommissionen som nämns ovan, KOM(2010) 555 slutlig och KOM(2009) 344 slutlig, är de ändringar som gjorts i det aktuella förslaget närmast av teknisk natur; genom dem kombineras de tidigare två förslagen i ett. Den rättsliga grunden för det förslag som nu ska behandlas utgörs dessutom av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslaget innehåller tre egentliga innehållsliga ändringar:

- Kommissionen föreslår att en ny mening om utarbetandet av en gemensam broschyr ska skrivas in sist i artikel 29.1 näst sista stycket. Enligt tillägget ska broschyren vara utformad på ett språk som den berörda personen förstår eller rimligen förväntas förstå.

- Enligt det ursprungliga förslaget till förordning ska de uppgifter som sammanhänger med den operativa förvaltningen av Eurodac överföras till den framtida byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (nedan kallad it-byrån). Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1077/2011, som gäller inrättandet av it-byrån, antogs den 25 oktober 2011 och it-byrån inleder sitt arbete den 1 december 2012. Kapitel VIII i det förslag som nu ska behandlas innehåller endast artikel 38, där de ändringar som krävs i förordningen om inrättandet av it-byrån räknas upp.

- Enligt artikel 46.2 ska förordningen börja tillämpas efter två år räknat från den dag då den har trätt i kraft. Enligt det tidigare förslaget var ikraftträdandet bundet till uppfyllandet av följande krav: a) alla medlemsstater har anmält till kommissionen att de har vidtagit de tekniska åtgärder som behövs för att överföra uppgifter till den centrala enheten, och b) kommissionen har vidtagit de tekniska åtgärder som behövs för att den centrala enheten ska kunna inleda sin verksamhet.

Kapitel I i förslaget innehåller allmänna bestämmelser. I dem anges bl.a. syftet med systemet och definieras de termer som används i förordningen, beskrivs systemarkitekturen och de grundläggande principerna samt påförs en skyldighet att utse de brottsbekämpande myndigheter som ska ha tillgång till Eurodac liksom även en kontrollmyndighet. Kapitlen II, III, IV och V innehåller bestämmelser för att effektivisera verkställigheten av ansvarsförordningen. I dessa bestämmelser fastställs bl.a. vilka personers fingeravtryck som ska registreras i systemet eller jämföras med de fingeravtryck som finns i systemet, och det anges en tidsfrist för registreringen. Dessutom slås det fast vilka uppgifter om personer som ska registreras.

Kapitel VI innehåller bestämmelserna enligt det tidigare förslaget KOM(2009) 344 slutlig om vilken rätt medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol har att begära jämförelse av uppgifter om fingeravtryck eller latent fingeravtryck med uppgifterna i Eurodac.

Tillgång till Eurodac ska beviljas först efter det att jämförelser i nationella databaser och andra medlemsstaters automatiska fingeravtrycksdatabaser enligt rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjudat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümbeslutet) inte gett något resultat. Det förutsätts dessutom att a) jämförelsen är nödvändig för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott, b) jämförelsen är nödvändig i ett särskilt fall och c) det finns rimliga skäl att anta att en sådan jämförelse med Eurodacuppgifter kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, upptäcks eller utreds.

Med terroristbrott avses gärningar som i nationell lagstiftning definieras som brott och som är sådana brott som avses i artiklarna 1-4 i rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF) eller motsvarar sådana brott. Med grova brott avses former av brottslighet som motsvarar eller är likvärdiga med dem som avses i artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemssta-

terna, om gärningsmännen kan bestraffas med fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i minst tre år enligt nationell lagstiftning. Enligt artikel 2.2 i rambeslutet är sådana brott (såvida villkoret för ett straffanspråk på tre år är uppfyllt) bl.a. deltagande i en kriminell organisation, terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi, olaglig handel med narkotika och hjälp till olaglig inresa och olaglig vistelse.

I förslaget till förordning ingår inte några bestämmelser om begäran om kompletterande uppgifter med anledning av träffar i Eurodac. Efter det att den medlemsstat som begärt informationen har fått information (en träff) om att det finns uppgifter om en viss person i Eurodac kan medlemsstaten begära att få dessa överförda i enlighet med gällande instrument för informationsutbyte.

Kapitel VII innehåller noggranna bestämmelser om den registrerades rättigheter, behandlingen av uppgifter, datasäkerhet och uppgiftsbehandlarens ansvar. I och med förordningen skapas också en ny förvaltningsstruktur genom att de uppgifter som sammanhänger med den operativa förvaltningen av Eurodac överförs till den framtida byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (artikel 4 och kapitel VIII). Dessutom har tekniska ändringar av förordningen gjorts genomgående, och därigenom säkerställs det att förordningen är förenlig med unionens övriga asylbestämmelser och beaktas den tekniska utveckling som skett efter det att den ursprungliga förordningen godkändes, dvs. efter år 2000.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Med avseende på en effektivisering av den utredning som görs av den medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd är den rättsliga grunden för förslaget artikel 78.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilken motsvarar den rättsliga grunden för det ursprungliga förslaget till förordning (artikel 63.1 a i

fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen).

Med avseende på de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till Eurodac är den rättsliga grunden artikel 87.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och till de delar förslaget gäller Europols tillgång till Eurodac artikel 88.2 a i det fördraget. Den rättsliga grunden för det ursprungliga förslaget var artiklarna 30.1 b och 34.2 c i fördraget om Europeiska unionen.

Målet för de föreslagna åtgärderna, vilket är att inom kommissionen skapa ett system för jämförelse av uppgifter om fingeravtryck för att underlätta genomförandet av unionens asylpolitik, kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna och kan därför bättre uppnås på gemenskapsnivå. Ytterligare ett mål för åtgärderna är att ändra Eurodacförordningen i ett andra syfte, nämligen för att de uppgifter som lagrats i Eurodacs centrala databas ska kunna utnyttjas för att motverka terrorism och brottslighet. Det är bara kommissionen som får föreslå sådana ändringar, och utan dem har medlemsstaterna inte rätt att agera. Enligt statsrådets ståndpunkt är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen.

5 Förhållande till grundlagen och till förpliktelserna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Avsnitt 3 i motiveringen till förslaget innehåller en mera utförlig redogörelse för förslagets överensstämmelse med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan om de grundläggande rättigheterna).

I artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna nämns rätten till asyl. Förslaget kommer att snabba upp och underlätta den utredning som görs av den ansvariga medlemsstaten. På så sätt kommer asylförfarandet att inledas snabbare för den asylsökande i den medlemsstat som har ansvaret för prövningen, och den tid som sökanden inte vet i vilken stat ansökan ska behandlas att förkortas. Därmed stöder målet för förordningen rätten till asyl.

Eftersom Eurodac har inrättats för att underlätta tillämpningen av ansvarsförordningen, leder de brottsbekämpande myndigheternas och Europols tillgång till Eurodac för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott till en förändring av Eurodacs ursprungliga syfte, samtidigt som rätten till skydd av privatlivet för människor vars personuppgifter behandlas i Eurodac inskränks. Utgångspunkten är att de personer vars fingeravtryck finns registrerade i Eurodac inte misstänks för något brott.

När det gäller personer som söker internationellt skydd är det synnerligen viktigt att säkerställa att de uppgifter som hämtas från Eurodac i brottsbekämpande syfte inte hamnar i de länder som de asylsökande har flytt ifrån och där de fruktar förföljelse. Detta skulle kunna inverka menligt på den som söker asyl och hans eller hennes släktingar och vänner, vilket kanske resulterar i att han eller hon inte vågar ansöka om internationellt skydd. För att detta ska kunna undvikas innehåller förslaget ett uttryckligt förbud mot att överlåta sådana uppgifter som erhållits i enlighet med bestämmelserna i förslaget till tredjeländer, organisationer och sammanslutningar (artikel 35). Dessutom omfattar förslaget ett omfattande uppföljnings- och utvärderingssystem (artikel 40). Vid utvärderingen granskas bl.a. om tillämpningen av förordningen leder till att personer som ansökt om internationellt skydd stigmatiseras. Med beaktande av vad som anförts ovan inskränker de brottsbekämpande myndigheternas och Europols tillgång till Eurodac därmed inte rätten till asyl enligt artikel 18 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning av utövandet av de rättigheter och friheter som erkänts i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Alla inskränkningar i skyddet för privatlivet måste överensstämma med lagstiftningen, vars lydelse måste vara tillräckligt precis för att var och en ska kunna anpassa sitt beteende i enlighet med denna. Lagstiftningen måste också skydda mot godtycke och med tillräcklig tydlighet ange omfattningen av de behöriga myndigheternas utrymme för prövning och

hur detta utrymme får användas. Eventuella inskränkningar måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillvarata ett legitimt och proportionellt intresse och stå i proportion till det legitima mål som det syftar till att uppnå.

Vid behandlingen av uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna hämtat från Eurodac och andra EU-databaser gäller rådets rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Europol's behandling av personuppgifter måste vara förenlig med rådets beslut 2009/371/RIF om inrättande av Europeiska polisbyrå (artikel 33). Det förutsätts också i förordningen att medlemsstaterna föreskriver effektiva påföljder för brott mot principerna om skydd av uppgifter. Dessutom förutsätts det att de brottsbekämpande myndigheterna i varje medlemsstat och Europol ser till att all databehandling som föranleds av framställningar om jämförelser av uppgifter om fingeravtryck med Eurodacuppgifter i enlighet med denna förordning registreras eller dokumenteras för kontroll av om den varit korrekt, för övervakning av att uppgiftsbehandling, dataintegritet och datasäkerhet är lagenlig samt för egenrevision (artikel 36). Med beaktande av vad som anförts ovan verkar de brottsbekämpande myndigheternas och Europol's tillgång till Eurodac vara förenlig med artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden GrUU 14/2009 rd (som gäller RP 234/2008 rd, regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av passlagen och av vissa andra lagar som har samband med den) och GrUU 47/2010 rd (som gäller RP 104/2010 rd, regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret och hittegodslagen) bl.a. konstaterat att det i samband med omfattande register för biometriska kännetecken är skäl att göra bara exakt avgränsade och mycket små undantag från det ursprungliga ändamålet. Bestämmelserna får inte leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga eller ens ett viktigt ändamål. Ett nytt ändamål kan enligt grund-

lagsutskottet i sig ha samband med att hindra och utreda exakt angivna brott, men endast i den omfattningen som verksamheten har ett nära samband med det ursprungliga insamlings- och registreringsändamålet. Eftersom grundlagsutskottet har gett sitt utlåtande om utvidgningen av användningsändamålet när det gäller de it-system som nämns ovan, anser statsrådet det vara ändamålsenligt att få utskottets utlåtande också när det gäller Eurodac.

Den tillgång till Eurodac som de brottsbekämpande myndigheterna och Europol har enligt kommissionens förslag är synnerligen noggrant avgränsad: endast om en tidigare jämförelse som grundar sig på Prümbeslutet inte ger något resultat är det möjligt att få tillgång till registret för att förebygga, upptäcka eller utreda vissa grova brott och enbart i fråga om uppgifter i enskilda fall. Dessutom är rutinemässiga sökningar uttryckligen förbjudna. Det är alltså fråga om ett säkert och kostnadseffektivt sätt att konstatera om det i någon av medlemsstaterna finns uppgifter om personer som på starka grunder kan misstänkas göra eller ha gjort sig skyldiga till terroristbrott eller andra grova brott och var dessa uppgifter finns. Det finns därmed i praktiken inte något effektivt alternativ till Eurodac. Genom de föreslagna åtgärderna drar man också nytta av befintliga register och mekanismer för informationsutbyte och strävar inte efter att skapa överlappande mekanismer genom att inrätta nya system. Det bör dessutom noteras att de brottsbekämpande myndigheterna enligt förslaget endast får tillgång till Eurodac enligt principen träff/icke-träff. I förslaget till förordning ingår inte några bestämmelser om begäran om kompletterande uppgifter med anledning av träffar i Eurodac. Efter det att den medlemsstat som begärt tillgång till Eurodac har fått information (träff) om att det finns uppgifter om en viss person i Eurodac kan medlemsstaten begära att få dessa uppgifter överförda i enlighet med gällande instrument för informationsutbyte.

Enligt kommissionens statistik registrerades och/eller jämfördes sammanlagt 412 303 fingeravtryck i Eurodac 2011 för att avgöra vilken stat som hade ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Dessutom

gjordes 226 sökningar där en registrerad person utnyttjat sin rätt att ta reda på vilka uppgifter om honom eller henne som finns i Eurodac. På grund av den noggranna avgränsningen av de brottsbekämpande myndigheternas och Europol's tillgång till Eurodac är det att vänta att antalet jämförelser dessa gör förblir märkbart lägre än antalet sådana åtgärder som grundar sig på det ursprungliga ändamålet med förordningen.

Den tillgång till Eurodac som de brottsbekämpande myndigheterna och Europol föreslås ha är ett noggrant avgränsat undantag från det ursprungliga ändamålet. Förslaget inverkar i sin nuvarande form inte heller på migrationsmyndigheternas arbete när det gäller att avgöra vilken stat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd. Enligt de statistiska uppgifterna verkar förslaget inte heller innebära någon risk för att en användning av Eurodac som avviker från dess ursprungliga användningsändamål skulle komma att utgöra det huvudsakliga eller ens ett viktigt ändamål.

6 Konsekvenser för lagstiftningen

I lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) ingår specialbestämmelser om behandlingen av personuppgifter i samband med internationellt polissamarbete. Det är skäl att i det kapitlet ta in en bestämmelse om polisens rätt att genom en teknisk anslutning få uppgifter ur Eurodac på det sätt som bestäms i Eurodacförordningen. Motsvarande ändring bör göras också i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005). När det gäller behovet av att föreskriva om tillgången till uppgifter i Eurodac blir detta aktuellt för tullens vidkommande i samband med den lag som gäller behandling av personuppgifter vid tullverket som för närvarande är under beredning vid finansministeriet.

7 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget har inga betydande nationella ekonomiska konsekvenser. De kostnader som har anknytning till inrättandet av det centrala systemet och verksamheten i samband med det täcks av medlen inom ramen för Europe-

iska unionens allmänna budget. Medlemsstaterna svarar för kostnaderna för den egna nationella enheten och för förbindelserna mellan den och det centrala systemet. Det kan visa sig ha ekonomiska konsekvenser att ta fingeravtrycken inom de föreskrivna två dygnen. Genom de föreslagna ändringarna önskar man effektivisera avgörandet av vilken medlemsstat som bär ansvaret för prövningen av en ansökan om internationellt skydd, vilket kan snabba upp beslutsprocessen vid Migrationsverket och därmed minska kostnaderna. I artikel 25.4 föreskrivs att resultatet av fingeravtrycksjämförelsen alltid ska kontrolleras av en expert på fingeravtryck. Information om träffar ska förmedlas så snabbt som möjligt till de myndigheter som behandlar ärendet, vilket kan kräva att en expert på fingeravtryck vid centralkriminalpolisen har jour också under kvällar och veckoslut. Detta kommer också att få ekonomiska konsekvenser.

8 Behandlingen av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Förslaget behandlades i sektionen för invandrar-, asyl- och integrationsärenden (sektion 6) den 18 juni 2012 samt i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (sektion 7) den 19 juni 2012.

Förordningen presenterades inför rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 7 juni 2012 som ett led i överläggningarna om ett gemensamt europeiskt asylsystem. Förslaget togs i huvudsak emot positivt.

Behandlingen av förslaget inleddes i rådets arbetsgrupp för asyl den 12 juni 2012.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till en vidareutveckling av Eurodac. Statsrådet kan godkänna kommissionens förslag, men med följande anmärkningar.

Det nya förslaget till förordning omfattar de bestämmelser som ingår i förslag KOM(2010) 555 slutlig från 2010 och som stöder en effektivare utredning av vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd. De uppgifter om fingeravtryck som finns regi-

strerade i Eurodac är av avgörande betydelse för vilken medlemsstat som har ansvar för att pröva en sådan ansökan, och de föreslagna ändringarna gör detta förfarande ännu mera effektivt.

I fråga om uppgifter om personer som olagligen passerat över unionens yttre gräns (artikel 16) föreslår kommissionen en lagringstid på ett år i enlighet med det tidigare förslaget KOM(2010) 555 slutlig. I den ursprungliga Eurodacförordningen (EG) nr 2725/2000 var lagringstiden två år. Ändringen motiveras med att den föreslagna lagringstiden överensstämmer med artikel 10.1 i ansvarsförordningen, enligt vilken ansvaret för prövningen av en asylansökan upphör 12 månader efter det att den otillåtna gränspassagen ägt rum. I praktiken har dock detta slag av uppgifter om fingeravtryck kunnat användas vid avgörandet av vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen också efter det att 12 månader förflutit, detta med stöd av artikel 10.2 i ansvarsförordningen, enligt vilken en medlemsstat kan vara ansvarig för prövningen av en asylansökan, om sökanden har vistats i den staten under en sammanhängande period på minst fem månader. Statsrådet anser en lagringstid på två år vara lämpligare.

Statsrådet kan godkänna kommissionens förslag om de brottsbekämpande myndigheternas rätt att få tillgång till uppgifterna i Eurodac för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott. I vissa fall är det endast de biometriska uppgifterna i Eurodac som kan användas för identifieringen av en person. Det kan hända att en person misstänkt för terroristbrott eller något annat grovt brott tidigare finns registrerad som asylsökande men att hans eller hennes uppgifter inte finns i något annat myndighetsregister eller att det enbart finns oriktiga eller falska personuppgifter i registren.

Statsrådet anser det vara viktigt att de uppgifter som brottsbekämpande myndigheter erhållit från Eurodac inte får överlåtas till tredjeländer. På så vis kan det förhindras att uppgifterna hamnar i de länder som de asylsökande har flytt ifrån och där de fruktar förföljelse. Att uppgifterna hamnar i fel händer kan inverka menligt på såväl sökanden som hans eller hennes släktingar. Statsrådet anser även att det är bra att bestämmelser om ett

omfattande uppföljnings- och utvärderings-system ingår i förslaget. På så sätt kan man kartlägga behoven av att vidareutveckla Eurodac och säkerställa att dess användning för brottsbekämpande ändamål inte leder till att personer som ansöker om internationellt skydd stigmatiseras. För att garantera datasäkerheten är det också viktigt att förslaget innehåller ingående bestämmelser om tillgången till Eurodac för de brottsbekämpande myndigheterna och andra myndigheter som tillämpar förordningen.

Enligt förslaget kan information från Eurodac begäras först efter det att myndigheten inte fått någon träff i det nationella fingeravtrycksregistret och efter jämförelse med fingeravtrycksregistren i andra medlemsstater i enlighet med Prümbeslutet. Det förutsätts dessutom att a) jämförelsen är nödvändig för att förebygga, upptäcka eller utreda sådana terroristbrott som avses i artiklarna 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF eller andra grova brott i enlighet med artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater, b) jämförelsen är nödvändig i ett särskilt fall och c) det finns rimliga skäl att anta att en sådan jämförelse med Eurodacuppgifter kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, upptäcks eller utreds. Av bestämmelserna i finsk lagstiftning ingår åtminstone grovt ordnande av olaglig inresa och människohandel (maximistraff 6 år) samt grov människohandel (maximistraff 10 år) i tillämpningsområdet för förslaget. Det maximistraff som kan utdömas för ordnande av olaglig inresa är i Finland två år.

Statsrådet är inte övertygat om att förankringen av tillgången till Eurodac i ett förfarande enligt Prümbeslutet i alla lägen betjänar förordningens syfte att få tillgång till information i rätt tid och begära så specificerad information som möjligt, dvs. effektivitet och så begränsat utlämnande av personuppgifter som möjligt. Det bör i detta sammanhang noteras att tillgång till det it-system som avses i rådets beslut om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova

brott (2008/633/RIF, nedan kallat VIS-beslutet) har beviljats utan krav på att andra it-system först ska kontrolleras. Av de skäl som anförts ovan anser statsrådet att det vore bättre om tillgången till jämförelse med uppgifterna i Eurodac skulle beviljas i överensstämmelse med VIS-beslutet och om kravet på att förfrågningar enligt Prüm-beslutet ska föregå begäran om tillgång till Eurodac skulle slopas. Om det inte är möjligt att helt slopa kravet, borde det vara möjligt att åtminstone i brådskande situationer göra en jämförelse med uppgifterna i Eurodac utan de förfrågningar som avses ovan. Sådana situationer skulle vara t.ex. sådana där det är fråga om allvarligt hot mot liv eller hälsa eller risk för betydande skada på egendom. Det är dessutom viktigt att om en förfrågan enligt Prüm-beslutet krävs, så ska den krävas enbart mellan sådana stater som har teknisk beredskap för detta. Det bör också beaktas att Finland fortfarande inte är har teknisk beredskap för utbyte av information om fingeravtryck enligt Prüm-beslutet, utan får det tidigast i mars-april 2013.

Såsom i det tidigare förslaget bestäms det i artikel 25.4 att resultatet av fingeravtrycksjämförelsen alltid ska kontrolleras av en expert på fingeravtryck. Tack vare den tekniska utvecklingen när det gäller fingeravtrycksjämförelser ger de jämförelser som görs av systemet i praktiken inte felaktiga jämförel-

seresultat. Det är dessutom möjligt att kravet på kontroll i vissa situationer kan fördröja överlämnandet av resultatet till de behöriga myndigheterna. Statsrådet anser inte kommissionens förslag vara den bästa tänkbara lösningen, utan skulle kunna stödja en förbättring av tillförlitligheten hos jämförelsen på andra sätt, om detta är nödvändigt. Skrivningen kan emellertid godkännas, såvida ett slopande inte får tillräckligt understöd i rådet.

Statsrådet anser det vara ändamålsenligt att förvaltningen och utvecklingen av Eurodac i enlighet med det ursprungliga förslaget till förordning överläts till den europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system.

Enligt artikel 46.2 ska förordningen börja tillämpas efter två år räknat från den dag då den har trätt i kraft. Statsrådet anser att det med tanke på en effektivare tillämpning av ansvarsförordningen vore bättre om den föreslagna förordningen skulle börja tillämpas så snart som möjligt, dvs. två år tidigare om så är möjligt. Statsrådet anser det också vara viktigt att förslaget till förordning i enlighet med målen i Stockholmsprogrammet godkänns som en del av rättsaktspaketet för det gemensamma europeiska asylsystemet och inom den utsatta tiden enligt programmet, alltså före utgången av 2012.