

U 30/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (Eurodacregister)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 4 maj 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning).

Helsingfors, den 2 juni 2016

Inrikesminister Petteri Orpo

Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho

FÖRSLAG OM FÖRSTÄRKNING AV EURODACSYSTEMET OCH OM EFFEKTIV TILLÄMPNING AV FÖRORDNING (EU) 604/2013

1 Bakgrund

Den 6 april 2016 lade Europeiska kommissionen fram ett meddelande om en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS) och utveckling av lagliga sätt att resa till Europa (COM (2016)197 final). Det centrala innehållet i meddelandet var en reformering av Dublinsystemet. I meddelandet ingick också förslag till åtgärder som stärker Eurodacs personregister och anpassar det till ändringarna i Dublinsystemet, i syfte att underlätta återvändande och motverka illegal migration. Eurodac är det viktigaste redskapet vid tillämpningen av Dublinförordningen. Samma dag lämnade kommissionen också ett förslag till förordning om inrättande av ett system för in- och utresa för Europeiska unionen (EES) (COM (2016) 194 final), som har som mål att förbättra kvaliteten på gränskontrollerna av tredjelandsmedborgare och identifieringen personer som vistas olagligt i Schengenområdet.

Den 4 maj 2016 lade kommissionen fram det första lagstiftningspaketet om en ändring av det gemensamma asylsystemet. I paketet ingick tre förslag. Ett av dessa är ett förslag till förordning om ett Eurodacregister (COM (2016) 272 final). Till det första paketet hör också ett förslag (COM (2016) 270 final) till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (COM (2016) 271 final) och ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor och upphävande av förordning (EU) 439/2010.

I förslaget till förordning (COM (2016) 272 final) föreslås det att tillämpningsområdet för nuvarande Eurodacförordning (EU) 603/2013 breddas så att medlemsstaterna kan spara uppgifter i Eurodacregistret och där söka uppgifter också om sådana tredjelandsmedborgare och statslösa som inte har sökt internationellt skydd och som vistas olagligt på EU:s territorium. Utredningar av identiteten kan utnyttjas för återvändande och återtagande samt för att förhindra, upptäcka och utreda terrorism eller annan allvarlig brottslighet.

Medlemsstaterna kommer också att tillåtas lagra fler personuppgifter i Eurodac och dessutom åläggas skyldighet att lagra ansiktsbilder i systemet. Migrationskrisen har ökat oron dels för att minderåriga som kommer från tredjeland ska försvinna, dels för att minderåriga ska utsättas för människohandel. I förslaget sänks därför den undre gränsen för biometriska kännetecken från 14 till 6 år. Detta är till hjälp vid identifieringen av barn som har kommit ifrån sina föräldrar.

Tack vare de tilläggsuppgifter som lagras i registret kan invandrings- och asylmyndigheterna, utan att särskilt behöva begära uppgifter från en annan medlemsstat, lätt identifiera asylsökande eller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på unionens territorium. Det nya förslaget ger medlemsstaterna möjlighet att införa sanktioner i enlighet med nationell lagstiftning för de personer som vägrar lämna fingeravtryck.

2 Huvudsakligt innehåll

U 30/2016 rd

I förslaget utvidgas systemet med biometriska kännetecken så att medlemsstaterna åläggs att ta avtryck av alla fingrar och att ta ansiktsbilder av asylsökande över 6 år, tredjelandsmedborgare och statslösa personer. De biometriska kännetecknen ska vanligen jämföras samtidigt med uppgifterna i datasystemet; bara ansiktsbilder kan jämföras i särskilt angivna situationer. Förslaget tillåter medlemsstaterna att tillämpa sanktioner enligt den nationella lagstiftningen för de personer som vägrar lämna ansiktsbild eller fingeravtryck. Att införa ansiktsbilder som en del av systemet är det första steget mot ett framtida program för ansiktsgenkänning (artikel 2 och 13–16).

Med de nya preciseringarna vill man försäkra sig om att det tas fingeravtryck och ansiktsbilder av minderåriga på ett barnvänligt sätt och med tanke på barnets bästa. På barn tillämpas inte några administrativa påföljder om de vägrar lämna fingeravtryck eller ansiktsbild, om de har goda skäl att låta bli att lämna dem (artikel 2, 10 och 13–14).

I full överensstämmelse med bestämmelserna om uppgiftsskydd kommer systemet också att tillåta medlemsstaterna att lagra fler personuppgifter i Eurodac, t.ex. namn, födelsedatum, nationalitet, identitetsuppgifter eller uppgifter om resehandlingar. Medlemsstaten i fråga ska snarast möjligt föra in uppgifterna i systemet och senast inom 72 timmar från fasttagandet (artikel 12–14).

Enligt kommissionen garanterar förslaget brottsbekämpande (eller angivna) myndigheter och Europol tillträde till uppgifterna i Eurodacsystemet i syfte att dels förhindra, upptäcka eller utreda terrorism eller annan allvarlig brottslighet, dels identifiera tredjelandsmedborgare när de passerar EU:s yttre gränser samt kontrollera hur de rör sig inom EU:s territorium (artikel 1).

Dublinförfarandets prioriterade ställning har säkerställts i förslaget. När en träff i det centrala systemet visar att en asylansökan har lämnats in inom EU:s territorium, ska den medlemsstat som gjort sökningen försäkra sig om att Dublinförfarandet iaktas på lämpligt sätt. Så säkerställs att en asylsökande inte återsänds till utgångslandet eller till tredjeland i strid med principen om förbud mot återvändande (non-refoulement) (artikel 1).

När en person som är registrerad i Eurodac har lämnat en medlemsstats territorium med stöd av ett beslut om återvändande eller ett utvisningsbeslut, ska medlemsstaten genast uppdatera uppgiften i Eurodac (artikel 13).

Uppgifterna om fingeravtryck av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet och som inte söker asyl förvaras i fem år, så att man effektivt kan övervaka olaglig invandring och sekundära förflyttningar. Under den tiden stryks uppgifterna inte heller ur systemet, om personerna beviljas uppehållstillstånd eller lämnar EU:s territorium. Alltså kan den medlemsstat som har gjort sökningen i Eurodac eventuellt kräva att personen i enlighet med återvändanddirektivet beger sig tillbaka till den medlemsstat som beviljat uppehållstillståndet (artikel 17–19).

Det är absolut förbjudet att dela uppgifterna i Eurodac med tredjeland, internationella organisationer eller privata föreningar. Återvändande förutsätter delning av vissa uppgifter med tredjeland, men det ställs ytterst stränga villkor för utbytet av information. Förslaget förbjuder också kategoriskt att ett tredjeland som inte är part i Dublinförordningen ges tillträde till uppgifterna i Eurodac eller att en medlemsstat kontrollerar uppgifter för ett tredje lands räkning (artikel 38).

Eurodacs centrala system administreras av eu-LISA, som svarar för den operativa förvaltningen av informationssystem bl.a. inom området säkerhet. I fortsättningen ska medlemsstaterna

informera eu-LISA om felaktiga träffar i systemet Eurodac. Eu-LISA testar också den nyaste teknologin och tekniken för att förbättra centralsystemets kapacitet (artikel 5, 24 och 42).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund för förslaget föreslår kommissionen artikel 78.2 e, 79.2 c, 87.2 a och 88.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Enligt artikel 78.2 e ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd.

Enligt artikel 79.2 c ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om villkor för identifieringen av tredjelandsmedborgare eller statslösa som invandrat och vistas olagligt, inbegripet förflyttning och återvändande av personer som vistas olagligt.

Enligt artikel 87.2 a får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder om insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information.

Enligt artikel 88.2 a ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet reglera Europols arbetssätt och uppgifter. Dessa uppgifter får omfatta insamling, lagring, behandling och utbyte av information.

Enligt statsrådets bedömning är den rättsliga grund som föreslås korrekt.

Enligt statsrådet är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Förslagen behandlas i ordinarie lagstiftningsförfarande och beslut om antagning fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets förhållande till förpliktelseerna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt grundlagen

Enligt kommissionen är bestämmelserna i den föreslagna förordningen fullt förenliga med de grundläggande fri- och rättigheter som anges i stadgan om de grundläggande rättigheterna, inbegripet människans värdighet (artikel 1), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5), rätt till frihet och säkerhet (artikel 6), respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), rätt till skydd av personuppgifter (artikel 8), rätt till asyl (artikel 18), skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24) samt rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

I kostnaderna på 29 872 000 euro för de kommande fyra åren under rubrik 3 (Säkerhet och medborgarskap) i EU:s budget ska enligt kommissionens förslag ingå kostnader för teknisk uppdatering av eu-LISA och för utökad minne och utökad kapacitet i det centrala systemet. Beräkningen omfattar också IT-tjänster samt uppdatering och anpassning av programvaran,

U 30/2016 rd

utrustningen och uppgifterna i alla grupper med tanke på asylfrågor och olaglig invandring. I beräkningen ingår också de extra personalkostnader som eu-LISA medför. Dessutom uppgår kommissionens förvaltnings- och personalkostnader för migrations- och inrikesfrågor under rubrik 5 (Administration) till 1 608 000 euro, vilket innebär att kostnadsberäkningen totalt uppgår till 31 480 000 euro. Förslaget är förenligt med nuvarande budgetram för 2014–2020.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Förslaget kommer sannolikt att ha konsekvenser för den statliga budgeten.

Medlemsstaterna svarar för de kostnader som orsakas av de nationella enheterna och kostnaderna för deras anslutning till den centrala databasen. Kostnaderna för överföring av uppgifter från ursprungsmedlemsstaten och av resultaten av jämförelsen till denna stat ska bäras av den medlemsstaten. I Finland kan uppbyggnad av teknisk infrastruktur och inköp av utrustning samt administration orsaka merutgifter, i synnerhet för polisen, Gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket.

Utredningen av de ekonomiska konsekvenserna fortsätter för att beräkningarna ska kunna preciseras. I samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna/ramarna för statsfinanserna och budgetpropositionen görs en bedömning av myndigheternas behov av resurser och dras det upp linjer för möjligheterna till tilläggsfinansiering.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning och gränsbevakning.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget har behandlats i asylarbetsgruppen 12.5.2016 och artikelspecifikt 26.5.2016.

Förslaget och U-skrivelsen har behandlats skriftligt i EU:s sektion 6 23-24.5.2016. U-skrivelsen har behandlats i regeringens EU-ministerutskott 27.5.2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till kommissionens förslag till förordning. Finland ser det som viktigt att utveckla tekniska informationssystem som stöder ett gemensamt europeiskt asylsystem och möjligheterna att uppfylla kraven i återvändandedirektivet. Eurodacsystemet ska även i fortsättningen vara ett system som i första hand stöder Dublinförfarandet. Statsrådet omfattar också en utveckling av det för att bredda förordningens tillämpningsområde. Statsrådets ståndpunkt preciseras i takt med att behandlingen framskrider, men redan nu kan följande konstateras.

För att det ska vara möjligt att identifiera tredjelandsmedborgare som anländer till och vistas på EU:s territorium, hantera olaglig invandring och olagliga återvändanden samt trygga ett fungerande Schengenområde behövs det effektivare system. Det är därför motiverat att i det sammanhanget öka användningen av biometriska kännetecken (uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbild) samt effektivisera användningen. Dessutom kompletterar förslaget på ett ändamålsenligt sätt de planerade ändringarna i det gemensamma europeiska asylsystemet.

U 30/2016 rd

De ändringar av förordningen som lagts fram innebär effektivare identifiering av de tredjelandsmedborgare som vistas på EU:s territorium samt bekämpning av olaglig invandring och vistelse. En breddning av tillämpningsområdet för Eurodacförordningen och utnyttjande av Eurodacregistret även vid återvändanden är en fördel, eftersom det kan lösa problem som har att göra med identifieringen av olagliga invandrare och anskaffningen av handlingar som behövs vid återvändande.

Statsrådet ser det dock som viktigt att systemets funktioner och kapacitet räcker till för såväl gällande Eurodacsystem som för det föreslagna nya systemet.

Statsrådet framhåller vikten av att statistiska uppgifter sammanställs i enhetlig form enligt förslaget till förordning, eftersom man på detta sätt kan förbättra den aktuella bilden av medlemsländerna.

En sänkning av åldersgränsen för fingeravtryck från 14 till 6 års ålder verkar motiverat med tanke på att syftet är att på detta sätt skydda barn genom att identifiera dem, om de har kommit ifrån sin familj. Enligt statsrådet ska de särskilda procedurreglerna i förslaget till förordning beträffande insamling av biometriska kännetecken från barn ses som viktiga.

Det är av central betydelse att man försäkras om att principen om förbud mot återvändande (*non-refoulement*) iaktas på det sätt som anges i förslaget genom adekvat iakttagande av Dublinförfarandet. Enligt statsrådet är det viktigt att man genom förordningen inte ändrar gällande principer som avser grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter och integritetsskydd. Förslagen om integritetsskydd och register kan ses som jämförbara med de system som för övrigt används inom EU.