

U 33/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning och direktiv (brottsbekämpande myndigheters gränsöverskridande tillgång till elektroniskt bevismaterial)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 17 april 2018 till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 7 juni 2018

Justitieminister Antti Häkkänen

Specialsakkunnig Lauri Rautio

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2018/0927

EU/2018/0928

5.6.2018

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM EUROPEISKA UTLÄMNANDEORDER OCH BEVARANDEORDER FÖR ELEKTRO- NISKA BEVIS I STRAFFRÄTTLIGA FÖRFARANDE OCH TILL DIREKTIV OM FASTSTÄLLANDE AV HARMONISERADE BESTÄMMELSER FÖR UTSEENDE AV RÄTTLIGA FÖRETRÄDARE FÖR INSAMLING AV BEVISNING I STRAFFRÄTTLIGA FÖRFARANDE

1 Allmänt

Europeiska kommissionen har den 17 april givit ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden (COM(2018) 225 final). Förslaget är en del av kommissionens åtgärder godkända samma dag med syftet att verkställa åtgärder för att begränsa terrorister och andra brottslingars verksamhetsmetoder och -utrymme. Samtidigt med förslaget har förslaget till direktivet om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden (COM(2018) 226 final) givits.

I förordningsförslaget fastställs hur och under vilka förutsättningar medlemsstatens brottsbekämpande myndighet kan förpliktiga en tjänsteleverantör verksam inom Europeiska unionens område att lämna ut eller bevara ett bevismaterial som en tjänsteleverantör besitter för användning som bevismaterial i ett pågående straffrättsligt förfarande. Det kan till exempel gälla uppgifter om innehållet i ett e-postmeddelande eller om hur det skickats. Förslaget har inte avsetts ha några inverkan på medlemsstaternas interna förfaranden som gäller den brottsbekämpande myndighetens rättighet att ålägga en tjänsteleverantör i samma medlemsstat att överlämna uppgifterna. Direktivförslaget reglerar bestämmelserna för utseendet av rättsliga företrädare för tjänsteleverantörerna för att underlätta insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden.

Förslagen har föregåtts av en relativt lång beredning inom Europeiska unionen. Efter diskussioner om frågan i Europeiska unionens råds arbetsgrupper godkände rådet för rättsliga och inrikes frågor den 9 juni 2016 slutsatserna om förbättringen straffrätt i cyberrymden. Enligt slutsatserna ska samarbetet med tjänsteleverantörerna förbättras och kommissionen skulle även i övrigt med medlemsstaterna och vid behov tillsammans med tredje stater överväga ytterligare åtgärder med syftet att säkerställa och effektivare få tillgång till elektroniska bevis. I Europaparlamentets slutsats om bekämpningen av cyberbrottslighet godkänd den 3 oktober 2017 ansåg parlamentet bland annat att det behövs en enhetlig europeisk verksamhetsmodell om brottsbekämpande åtgärder i cyberverksamhetsmiljön för att bland annat underlätta anskaffandet av elektroniskt bevismaterial för straffrättsligt förfarande. Samtidigt uppmanade Europaparlamentet kommissionen att framställa en europeisk juridisk ram för elektroniskt bevismaterial som skulle innehålla enhetliga regler för att definiera tjänsteleverantörens ställning. År 2017 ordnades dessutom flertalet kommissionens sakkunnigmöten om gränsöverskridande tillgång till elektroniskt bevismaterial med inbjudna representanter från medlemsstaterna och där man kartlagt medlemsstaternas åsikter på eventuell lagstiftningsverksamhet inom ämnet.

För närvarande baserar sig en gränsöverskridande informationsanskaffning enligt förslaget till förordning på lagstiftningen för att verkställa direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (2014/41/EU, EIO) och på andra bestämmelser om internationell

brotts hjälp. Direktivet som gäller den europeiska utredningsordern innehåller bestämmelser om anskaffning av bevis i brottsmål och om rättshjälpförfarandet för detta mellan Europeiska unionens medlemsstater. Dessutom har några stater tillåtit för åtminstone en del dataklassers att en order tillställs direkt till tjänsteleverantörerna och att dessa besvarar ordern och tillställer uppgifterna. Syftet med det förslag som nu behandlas är enligt kommissionen att säkerställa att polis- och rättsmyndigheterna enklare och snabbare än i dag får det elektroniska bevismaterial, såsom e-post eller dokument sparade i molntjänster, som behövs för att utreda, åtalspröva och döma terrorister och andra brottsliga.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden (nedan förslaget till förordning).

Kapitel 1 i förslaget till förordning gäller förordningens syfte, definitioner och tillämpningsområde. Förslagets kapitel 2 gäller det förfarande som efterföljs för utfärdandet av och förutsättningarna för europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder samt förutsättningarna och villkoren för mottagandet av ordena och om sekretessen och ersättningen för skäligen kostnader vid besvarandet av dessa. Kapitel 3 i förslaget gäller påföljder och verkställighet vid verksamhet som strider mot förordningen. Kapitel 4 i förslaget gäller motstridigheter med lag i tredje stat samt rättsmedel och kapitel 5 innehåller de normala slutbestämmelserna. Nedan behandlas närmare särskilt de bestämmelser i förslaget till förordning som uppskattas vara de mest centrala för förslagets helhet eller som i övrigt mest avviker från den nuvarande regleringen i ämnet.

Enligt artikel 1 i förslaget till förordning gäller förordningen situationer där en medlemsstats myndighet får beordra en tjänsteleverantör som erbjuder tjänster i unionen att lämna ut eller bevara elektroniska bevis, oavsett var uppgifterna finns. Enligt artikeln påverkar förordningen inte de nationella myndigheternas befogenheter att ålägga tjänsteleverantörer som har ett verksamhetsställe eller är representerade på deras territorium skyldigheter att följa liknande nationella åtgärder.

Artikel 2 i förslaget gäller de definitioner som används i förordningen. Enligt punkt 1 i artikeln avses med en europeisk utlämnandeorder ett bindande beslut av en utfärdande myndighet i en medlemsstat varigenom en tjänsteleverantör som erbjuder tjänster i unionen och som har ett verksamhetsställe eller är representerad i en annan medlemsstat åläggs att lämna ut elektroniska bevis. Enligt punkt 2 i artikeln avses med en europeisk bevarandeorder ett bindande beslut av en utfärdande myndighet i en medlemsstat varigenom en tjänsteleverantör som erbjuder tjänster i unionen och som har ett verksamhetsställe eller är representerad i en annan medlemsstat åläggs att bevara elektroniska bevis. Enligt punkt 3 i artikeln definieras en tjänsteleverantör som en fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en eller flera av följande kategorier av tjänster i underkategorierna a, b eller c. De tjänster som definieras i underkategorierna täcker delvis elektroniska kommunikationstjänster som närmare definierats i EU-lagstiftningen, informationssamhällets tjänster och tjänster för internätdomännamn. Punkt 4 i artikeln definierar att erbjudandet av tjänster i unionen avser att göra det möjligt för juridiska och fysiska personer i en eller flera medlemsstater att använda de tjänster som anges i punkt 3 eller att ha en väsentlig anknytning till den eller i sådana här medlemsstater. Enligt punkt 6 i artikeln avses med elektroniska bevis sådana bevis som lagras i elektronisk form av en tjänsteleverantör eller på dennas vägnar vid den tidpunkt då ett intyg om en utlämnandeorder eller bevarandeorder mottas, bestående av lagrade abonnentuppgifter, åtkomstuppgifter, transaktionsuppgifter och innehållsdata. De avsedda dataklasserna definieras i artikelns punkter 7–10.

U 33/2018 rd

Enligt punkt 1 i förslagets artikel 3 tillämpas förordningen på tjänsteleverantörer som erbjuder tjänster i unionen. Enligt punkt 2 i artikeln får europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder endast utfärdas inom ramen för straffrättsliga förfaranden, både under förundersöknings- och rättegångsskedet. Enligt punkt 3 i artikeln får order som föreskrivs i denna förordning endast utfärdas för uppgifter som hänför sig till de tjänster som definieras i artikel 2.3 och som erbjuds i unionen.

Förordningens artikel 4 gäller behöriga myndigheter i den stat som utfärdar ordern. Enligt artikeln kan en europeisk utlämnandeorder för abonnentuppgifter och åtkomstuppgifter utfärdas av en domare, en domstol eller en undersökningsdomare. Om ordern utfärdas av en annan myndighet som är behörig enligt den utfärdande statens definition ska ordern fastställas av någon av de ovan nämnda myndigheterna. En europeisk utlämnandeorder för transaktionsuppgifter och innehållsdata samt en europeisk bevarandeorder för alla dataklasser följer i övrigt samma förfarande, men även en behörig åklagare kan utfärda eller fastställa ordern.

I förslagets artikel 5 fastställs villkoren för utfärdande av en europeisk utlämnandeorder. Den europeiska utlämnandeordern ska först och främst vara nödvändig och proportionerlig med avseende på de straffrättsliga förfarandena och får endast utfärdas om en liknande åtgärd skulle finnas att tillgå för samma brott i en jämförbar inhemsk situation i den utfärdande staten. Enligt artikeln kan europeiska utlämnandeorder om abonnentuppgifter eller åtkomstuppgifter kan utfärdas för alla brott, men för transaktionsuppgifter eller innehållsdata endast för brott för vilka maximistraffet i den utfärdande staten är fängelse i minst 3 år, eller om det är fråga om ett för brott enligt i artiklarna 3—12 och 14 i Europaparlamentets och rådets s.k. terrorismbrottsdirektiv (EU 2017/541) eller för ett annat av de brott enligt EU-instrumentet som hänvisas till i förordningen, om de helt eller delvis begås med hjälp av ett informationssystem. Punkt 7 i artikeln säger att om den utfärdande myndigheten har skäl att tro att de begärda transaktionsuppgifterna eller innehållsdata skyddas av immunitet och privilegier som beviljas enligt lagstiftningen i den mottagande tjänsteleverantörens medlemsstat, eller att röjande av dem kan påverka den medlemsstatens grundläggande intressen, såsom nationell säkerhet och försvar ska den utfärdande myndigheten innan utfärdandet utreda ärendet och inte utfärda ordern om situationen visar antagandet vara korrekt.

Artikel 6 i förslaget innehåller villkor för utfärdande av en europeisk bevarandeorder. Förutsättningarna är likadana men lättare än vid förfarandet enligt artikel 5.

Artikel 7 i förslaget fastställer den korrekta mottagaren av en europeisk utlämnandeorder och en europeisk bevarandeorder. Artikeln hänger ihop med det nedan behandlade direktivförslaget om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden även om artikeln inte hänvisar till detta förslag. Utgångsläget för förordningen är enligt punkt 1 i artikeln att den europeiska utlämnandeordern och den europeiska bevarandeordern ska ställas direkt till ett rättsligt ombud som utsetts av tjänsteleverantören. Om inget rättsligt ombud har utsetts eller om ombudet inte agerar enligt bestämmelserna för specifika situationer kan den europeiska utlämnandeordern och den europeiska bevarandeordern ställas till något av tjänsteleverantörens verksamhetsställen i unionen.

Artikel 8 i förslaget fastställer intyget om en europeisk utlämnandeorder och en europeisk bevarandeorder. I stället för den egentliga ordern ska det intyg so finns som förordningsförslagets bilaga utfärdas som utlämnande- eller bevarandeorder.

Artikel 9 i förslaget gäller mottagarens skyldigheter att verkställa ett intyg om en europeisk utlämnandeorder. Uppgifterna som avses i bestämmelsen ska utfärdas senast inom 10 dagar efter mottagandet av intyget eller inom sex timmar från tidpunkten vid brådskande fall. Artikeln

bestämmer även situationer där intygsmottagaren inte kan agera på det sätt som ordern förutsätter. Huvudregeln i de här situationerna är att mottagaren ska informera den utfärdande myndighet som anges i intyget för att reda ut problemet. Om mottagaren dessutom anser att intyget om en europeisk utlämnandeorder strider mot Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna eller att den är uppenbart kränkande (manifestly abusive) ska mottagaren kontakta den behöriga verkställande myndigheten i mottagarens medlemsstat.

Artikel 10 i förslaget gäller mottagarens skyldigheter att verkställa ett intyg om en europeisk bevarandeorder. Artikeln fastställer bevarandetiden och motsvarar i hög grad artikel 9 gällande när mottagaren kan neka till att verkställa ordern.

Förslagets artikel 11 bestämmer om sekretessen i ordern och om informeringen av den person vars uppgifter efterfrågas. Artikel 12 i förslaget gäller tjänsteleverantörernas möjligheter att kräva ersättning för sina kostnader för verkställandet av orderarna. Förslagets artikel 13 gäller följderna som myndigheterna ska använda för överträdelser av de skyldigheter som följer av artiklarna 9, 10 och 11 i förordningen. Syftet med artikeln är inte att påverka eventuella nationella straffrättsliga följder, utan för att uppfylla skyldigheten i artikeln räcker det med att medlemsstaten har monetära påföljder som är effektiva, proportionerliga och varnande.

Artikel 14 i förslaget gäller verkställighetsförfarandet vid fall där mottagaren inte efterlever intyget om en utlämnande- eller bevarandeorder. I dessa fall kan den behöriga myndigheten som gett ordern leverera den för verkställande till den behöriga myndigheten i den stat där mottagarinstansen är verksam och etablerad. Myndigheten i fråga ska verkställa ordern med undantag av fall där denne bedömer att det är frågan om motiveringar för nekande enligt punkterna 4 eller 5 i artikeln eller om innehållsdata skyddas av immunitet och privilegier som beviljas enligt lagstiftningen i den mottagande tjänsteleverantörens medlemsstat, eller att röjande av dem kan påverka den medlemsstatens grundläggande intressen, såsom nationell säkerhet och försvar ska den utfärdande myndigheten innan utfärdandet utreda ärendet och inte utfärda ordern om situationen visar antagandet vara korrekt. Grundvalen för motsättning av verkställighet gäller bland annat att ordern inte utfärdats enligt förutsättningarna i artiklarna 4 och 5, den inte kan uppfyllas på grund av faktisk omöjlighet eller force majeure, eller på grund av att intyget innehåller uppenbara fel, den inte gäller uppgifter som lagras av eller på uppdrag av tjänsteleverantören vid den tidpunkt då intyget om den europeiska bevarandeordern mottas, tjänsten omfattas inte av förordningens tillämpningsområde eller om det framgår enbart av den information som ingår i intyget om en europeisk bevarandeorder att intyget uppenbart strider mot stadgan eller att det är uppenbart oskäligt (manifestly abusive). Om mottagaren gör invändningar mot verkställandet av ordern ska den verkställande myndigheten besluta huruvida ordern ska verkställas.

Förslagets artiklar 15 och 16 innehåller bestämmelser för situationer där mottagarinstansen bedömer att efterlevandet av den europeiska utlämnandeordern står i strid med lagstiftningen i ett land utanför EU. Skillnaden mellan artiklarna är att motstridigheten i artikel 15 ska bero på behovet att skydda individernas grundläggande rättigheter eller grundläggande intressen hos den ifrågasvarande staten utanför EU eller sådana intressen som gäller nationell säkerhet eller försvar, medan motstridigheten i artikel 16 gäller andra situationer. Det räcker inte med någondera av artiklarna med att det i en motsvarande situation inte finns någon motsvarande bestämmelse i en tredje stats lagstiftning eller att informationen som ordern gäller ligger i tredje stat. Om mottagaren utifrån sin bedömning motsätter sig verkställandet av ordern ska den myndighet som utfärdat ordern göra en ny bedömning av ordern och ta upp den i en domstol i sin stat för bedömning, om myndigheten anser att ordern ska hållas giltig. Domstolen i fråga bedömer utifrån de närmare grunderna i artiklarna om det enligt den är frågan om en ovan nämnd motstridighet. Om domstolen inte anser det finnas någon motstridighet ska den hålla ordern i kraft. Om den behöriga domstolen fastställer att det föreligger motstridigheter i den

mening som avses i punkterna 1 och 4, ska den behöriga domstolen översända alla relevanta uppgifter om de faktiska och rättsliga aspekterna av ärendet, inklusive sin bedömning, till centralmyndigheterna i det berörda tredjelandet via sin nationella centralmyndighet, med en 15 dagars svarsfrist. Skillnaden i artikel 16 för detta är att ordern inte ens vid motstridigheter tillställs centralmyndigheten i den tredje staten utan domstolen i den stat som utfärdat ordern avgör även med de grunder som närmare definieras i artikeln om ordern ska hållas giltig då motstridigheter råder.

Artikel 17 i förslaget gäller rättsmedel hos de personer vars uppgifter har inhämtats genom en europeisk utlämnandeorder. Ändringssökandet kommer på fråga hos en domstol i den stat vars myndighet utfärdat ordning enligt statens nationella lagstiftning.

Artikel 18 i förslaget gäller säkerställande av immunitet och privilegier enligt lagen i den verkställande staten. Det gäller alltså situationer där en verkställd europeisk utlämnandeorder har gällt transaktionsuppgifter eller innehållsdata som skyddas av immunitet eller privilegier som beviljas enligt lagstiftningen i mottagarens medlemsstat, eller om de påverkar den medlemsstatens grundläggande intressen såsom nationell säkerhet och försvar. I sådana här situationer ska domstolen i den utfärdande staten under det straffrättsliga förfarande för vilket ordern utfärdades säkerställa att dessa faktorer beaktas vid bedömningen av de berörda bevisens relevans och godtagbarhet på samma sätt som om de föreskrevs i dess nationella lagstiftning.

Artikel 19 i förslaget gäller övervakning av hur förordningen fungerar och hurdana effekter den har samt medlemsstaternas skyldighet att rapportera användningen av order enligt förordningen.

Artiklarna 20—21 i förslaget gäller ändringar av intyg och formulär som finns som bilaga till förslaget till förordning, artikel 22 gäller de anmälningar som medlemsstaterna ger till kommissionen om de behöriga myndigheterna, artikel 24 innehåller en utvärdering om förordningen som ges fem år efter att tillämpningen börjat och artikel 25 gäller förordningens ikraftträdande. I slutbestämmelserna kan uppmärksamhet fästas vid artikel 7 som bestämmer att medlemsstaternas myndigheter får fortsätta att utfärda europeiska utredningsorder i enlighet med direktiv 2014/41/EU för bevisinhämtning som också skulle omfattas av denna förordning.

2.2 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden (nedan direktivförslaget)

Direktivförslaget har inte endast begränsats till situationer där förslaget till förordning tillämpas även om direktivförslaget givits och behandlas tillsammans med förslaget till förordning. Nedan behandlas närmare särskilt de bestämmelser i direktivförslaget som bedöms vara centrala med tanke på förslagets helhet.

Enligt artikel 1 i direktivförslaget fastställer direktivet bestämmelser om rättsliga företrädare för vissa tjänsteleverantörer för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden. Enligt artikeln får medlemsstaterna inte ålägga tjänsteleverantörer som omfattas av detta direktiv ytterligare skyldigheter än de som föreskrivs i direktivet. Enligt punkt 4 i artikeln tillämpas direktivet inte på tjänsteleverantörer som är etablerade i en enda medlemsstat och uteslutande erbjuder tjänster i denna medlemsstat.

Förslagets artikel 2 gäller de definitioner som används i direktivet. Enligt punkt 1 i artikeln avses med rättslig företrädare varje juridisk eller fysisk person som skriftligen är utsedd av en tjänsteleverantör för att sköta uppdrag avsedda i direktivets artiklar 1 och 3. I artikelns punkt 2 definieras tjänsteleverantör på samma sätt som i punkt 3 i direktivförslagets artikel 3. Med

tjänsteleverantör avses alltså varje fysisk eller juridisk person som tillhandahåller en eller flera av följande kategorier av tjänster i underkategorierna a, b eller c. De tjänster som definieras i underkategorierna täcker delvis elektroniska kommunikationstjänster som närmare definierats i EU-lagstiftningen, informationssamhällets tjänster och tjänster för internätdomännamn. Punkt 3 i artikeln definierar att erbjudandet av tjänster i medlemsstaten som ett möjliggörande för juridiska eller fysiska personer i en medlemsstat att använda de tjänster som avses i punkt 2 och föreliggandet av en väsentlig anknytning till den eller i sådana här medlemsstater. Punkten verkar innehålla ett fel eftersom den fastställer att tjänsterna erbjuds i medlemsstaten och inte i unionen som det står i förslaget till förordning. Till övriga delar har punkten samma innehåll som punkt 4 i förordningens artikel 2.

Förslagets artikel 3 innehåller bestämmelser om rättslig företrädare. Punkt 1 i artikeln fastställer att medlemsstater där en tjänsteleverantör som erbjuder tjänster i unionen är etablerad ska säkerställa att denne utser minst en rättslig företrädare i unionen för mottagande, efterlevnad och verkställighet av beslut och förelägganden som utfärdas av behöriga myndigheter i medlemsstaterna för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden. Den rättsliga företrädaren ska ha sin hemvist eller vara etablerad i en av de medlemsstater där tjänsteleverantören är etablerad eller erbjuder tjänster. Punkt 2 i artikeln säger att om en tjänsteleverantör inte är etablerad i unionen ska medlemsstaterna säkerställa att en sådan tjänsteleverantör som erbjuder tjänster på deras territorium utser minst en rättslig företrädare i unionen för ovan nämnda uppgifter. Den rättsliga företrädaren ska ha sin hemvist eller vara etablerad i en av de medlemsstater där tjänsteleverantören erbjuder tjänster. Punkt 3 i artikeln bestämmer att inom ramen för unionsrättsliga instrument som antagits enligt avdelning V kapitel 4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ska de medlemsstater som deltar i dessa rättsliga instrument säkerställa att tjänsteleverantörer som erbjuder tjänster på deras territorium utser åtminstone en företrädare i en av dem. Den rättsliga företrädaren ska även enligt den här punkten ha sin hemvist eller vara etablerad i en av de medlemsstater där tjänsteleverantören erbjuder tjänster.

Enligt punkt 4 i artikel 3 i förslaget kan tjänsteleverantörerna utse flera rättsliga representanter. Enligt bestämmelser i övriga delar av EU-lagstiftningen är det tillåtet för tjänsteleverantörer som är del av en koncern att utse en gemensam rättslig företrädare. Enligt punkt 5 i artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att beslut och förelägganden från deras behöriga myndigheter för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden riktas till den rättsliga företrädare som tjänsteleverantören har utsett för detta syfte. För att säkerställa detta ska medlemsstaterna enligt punkt 6 i artikeln säkerställa att den rättsliga företrädare som har sin hemvist eller är etablerad på deras territorium samarbetar med de behöriga myndigheterna vid mottagning av dessa beslut och förelägganden, i enlighet med den tillämpliga rättsliga ramen. Enligt punkt 7 i artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att tjänsteleverantörer som är etablerade eller erbjuder tjänster på deras territorium ger sina rättsliga företrädare de befogenheter och resurser som krävs för att följa dessa beslut och förelägganden. Enligt punkt 8 i artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att den utsedda rättsliga företrädaren kan hållas ansvarig för bristande efterlevnad av skyldigheter som härrör från den tillämpliga rättsliga ramen vid mottagande av beslut och förelägganden, utan att det påverkar det ansvar och de rättsliga åtgärder som kan vidtas mot tjänsteleverantören.

Förslagets artikel 4 gäller tjänsteleverantörens anmälningskyldighet till medlemsstatens centrala myndighet. Enligt förslagets artikel 5 ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Artikel 6 i förslaget ställer upp skyldigheten för medlemsstaterna att utse minst en central myndighet för att säkerställa tillämpningen av detta direktiv på ett enhetligt och proportionellt sätt. Artiklarna 7–10 i förslaget är sedvanliga slutbestämmelser.

3 Inverkan på Finlands lagstiftning

Lagstiftningsmässigt är EU:s förordning lagstiftning som direkt tillämpas i medlemsstaterna som inte i regel förutsätter nationell verkställningsreglering. Om förordningen godkänns enligt förslaget har saken enligt preliminära bedömningar dock betydelser särskilt för de nedan behandlade bestämmelserna i den nationella lagen.

Den har betydelse i första hand på lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Enligt 1 § i lagen är syftet med lagen bland annat att trygga den elektroniska kommunikationens konfidentialitet och att värna om integritetsskyddet. 19 kapitlet i lagen gäller villkoren för myndighetsverksamheten och 157 § skyldigheten att lagra uppgifter för myndigheternas behov. Enligt sista satsen i 1 mom. i lagens 157 § får uppgifterna endast användas för att utreda och åtalspröva brott som avses i 10 kap. 6 § 2 mom. i tvångsmedelslagen (806/2011). Enligt den hänvisade bestämmelsen i tvångsmedelslagen kan förundersökningsmyndigheten ges tillstånd att rikta teleövervakning mot en teleadress eller teleterminalutrustning som en misstänkt innehar eller annars kan antas använda, om den misstänkte är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år samt för en del andra brott som nämns i momentet.

Bestämmelserna i tvångsmedelslagen är även till andra delar av betydelse för förslaget. Kapitel 7 i tvångsmedelslagen innehåller bestämmelser om beslag och kopiering av handlingar. Enligt 1 § mom. 1 kapitel 1 får föremål, egendom och handlingar tas i beslag, om det finns skäl att anta att de kan användas som bevis i brottmål. Enligt mom. 2 i paragrafen gäller bestämmelserna i 1 mom. också information som finns i en teknisk anordning eller i något annat motsvarande informationssystem eller på dess lagringsplattform (data). Vad som i detta kapitel bestäms om handlingar tillämpas även på handlingar i form av data. I samband med detta är det dock skäl att observera att 4 § i kapitlet innehåller bestämmelser om förbud mot beslag och kopiering som gäller teleavlyssning, teleövervakning och basstationsuppgifter. Enligt 4 § mom. 1 i kapitlet får hos ett teleföretag som avses i 2 § 21 punkten i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) (teleföretag) eller hos en sammanslutningsabonnent som avses i 2 § 11 punkten i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation (516/2004) (sammanslutningsabonnent) inte tas i beslag eller kopieras handlingar och data som innehåller uppgifter som gäller meddelanden som avses i 10 kap. 3 § 1 mom. i denna lag, identifieringsuppgifter som avses i 10 kap. 6 § 1 mom. eller basstationsuppgifter som avses i 10 kap. 10 § 1 mom. Paragrafens mom. 2 bestämmer att angående undantag från förbudet mot beslag i 1 mom. föreskrivs i 10 kap. 4 § 1 mom.

Tvångsmedelslagens 10 kap. gäller hemliga tvångsmedel. I 10 kap. 3 § mom. 1 i ovan hänvisade lag bestäms att med teleavlyssning avses att ett meddelande som tas emot av eller sänds från en viss teleadress eller teleterminalutrustning genom ett sådant allmänt kommunikationsnät eller ett sådant därtill anslutet kommunikationsnät som avses i kommunikationsmarknadslagen avlyssnas, upptas eller behandlas på något annat sätt för utredning av innehållet i meddelandet och de identifieringsuppgifter i anslutning till det som avses i 6 §. Teleavlyssning får riktas endast mot meddelanden från eller meddelanden avsedda för en person som är misstänkt för brott. I 10 kap. 6 § 1 mom. i ovan hänvisade lag bestäms att med teleövervakning avses att identifieringsuppgifter inhämtas om ett meddelande som har sänts från en teleadress eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett kommunikationsnät som avses i 3 § eller som har mottagits till en sådan adress eller sådan utrustning och att uppgifter om en teleadress eller teleterminalutrustnings läge inhämtas eller att det tillfälligt förhindras att adressen eller utrustningen används. Med identifieringsuppgifter avses i 2 § 8 punkten i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation avsedda uppgifter om ett meddelande vilka kan förknippas med en abonnent eller användare och behandlas i kommunikationsnäten för att överföra, distribuera eller tillhandahålla meddelanden. Vidare bestämmer den hänvisade lagens 10 kap. 10 § 1

mom. att med inhämtande av basstationsuppgifter avses inhämtande av information om teleadresser och teleterminalutrustning som redan är eller kommer att bli registrerade i ett telesystem via en viss basstation. Det undantag som hänvisades till i 7 kap. 4 § 2 mom. i lagen gäller dock skaffande av uppgifter och inte teleövervakning. I 10 kap. 4 § 1 mom. i tvångsmedelslagen som gäller detta bestäms att om det är sannolikt att i 3 § avsedda meddelanden och tillhörande identifieringsuppgifter inte längre är tillgängliga genom teleavlyssning, kan förundersökningsmyndigheten trots förbudet enligt 7 kap. 4 § beviljas tillstånd att under de förutsättningar som anges i 3 § i detta kapitel beslagta eller kopiera dem hos ett teleföretag eller en sammanslutningsabonnent. Trots de förbud som ingår i 7 kap. 4 § 1 mom. i tvångsmedelslagen kan dock de uppgifter som avses i momentet beslagtas av ett teleföretag eller en sammanslutningsabonnent under de förutsättningar som avses i 10 kap. 3 § i tvångsmedelslagen. Bestämmelsen i fråga gäller teleavlyssning och förutsättningarna för sådan och innehåller en lista med brott som kan föranleda att förundersökningsmyndigheten beviljas tillstånd till teleavlyssning.

Bland situationerna av nationell betydelse i förslaget till förordning finns även polislagen (872/2011) vars 4 kap. 3 § gäller polisens rätt att få information av privata sammanslutningar och personer. Enligt mom. 1 i paragrafen har polisen på begäran av en polisman som hör till befälet rätt att få information som behövs för förhindrande eller utredning av brott oberoende av att en sammanslutnings medlemmar, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företags-, bank- eller försäkringshemlighet. Om ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver det har polisen samma rätt att få information som behövs vid polisundersökning enligt 6 kap. Enligt mom. 2 i paragrafen har en polisman i enskilda fall på begäran rätt att av teleföretag och av sammanslutningsabonnenter få kontaktuppgifter för teleadresser som inte är upptagna i en offentlig katalog eller information som specificerar en teleadress eller teleterminalutrustning, om informationen behövs för ett polisuppdrag. Polisen har motsvarande rätt att få information om utdelningsadresser av en sammanslutning som bedriver postverksamhet. Polislagens nämnda bestämmelser har tolkats gälla åtminstone de abonnentuppgifter som avses i förslaget till förordning. Vad gäller åtkomstuppgifter (access data) som avses i förslaget till förordning bör ställningen till dessa delar ännu granskas efter att definitionen om innehållet här preciseras under förhandlingarna.

Bestämmelser som till sitt sakinnehåll motsvarar 4 kap. 3 § i polislagen finns även i 2 kap. 14 § i lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015).

I den nationella lagstiftningen saknas enligt en preliminär granskning följderna i förordningsförslagets artikel 13 för tjänsteleverantörer som nekar till att verkställa de brottsbekämpande myndigheternas begäran om utlämnande av information. Till vissa delar kan betydelse dock ges möjligheten att ingripa i tillståndsförutsättningarna hos en tjänsteleverantör som inte efterföljer myndighetsverksamhetens bestämmelser om delgivning. Av viss betydelse kan 332 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation vara, vars 1 mom. säger att ett åläggande enligt 330 eller 331 § kan förenas med vite. 330 § i lagen gäller tillsynsbeslut som Kommunikationsverket, dataombudsmannen och kommunens byggnadstillsynsmyndighet kan när de sköter uppgifter enligt denna lag meddela den som bryter mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats eller föreskrifter, beslut eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av denna lag en anmärkning samt ålägga denne att inom en skälig tid avhjälpa sitt fel eller sin försummelse. 331 § i lagen gäller intermistiska beslut. Mom 1. i paragrafen säger att om ett fel eller en försummelse som avser denna lag eller bestämmelser som utfärdats eller föreskrifter, beslut eller tillståndsvillkor som meddelats med stöd av denna lag utgör ett direkt och allvarligt hot mot allmän ordning, mot allmän säkerhet eller mot folkhälsan eller orsakar allvarliga ekonomiska eller operativa olägenheter för andra företag, för abonnenter eller användare eller för kommunikationsnätets eller kommunikationstjänsternas funktion, får Kommunikationsverket utan dröjsmål besluta om behövliga interimistiska åtgärder oberoende av den tidsfrist

som avses i 330 §. Gällande skyldigheten i artikel 13 i direktivförslaget kan även nämnas 2 kap. 14 § 5 mom. i lagen om brottsbekämpning i Tullen enligt vilken Tullen kan förelägga att information som avses i paragrafen till exempel kontaktuppgifter för teleadresser eller information som specificerar en teleadress eller teleterminaluppgifter inom en skälig tid. Tullen kan även förena föreläggandet med vite Vite får dock inte föreläggas om det finns skäl att misstänka den som saken gäller för brott och det begärda materialet hänför sig till den sak som berörs av brottsmisstanken.

Bland den nationella lagstiftning som är av betydelse för förslaget till förordning kan även nämnas lagen om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (430/2017) eftersom informationsskaffningen i förslaget till förordning i sitt nuvarande format främst innebär att lagen i fråga efterföljs nationellt. 2 § mom. 1 i lagen säger att i enlighet med direktivet och denna lag 1) erkänns och verkställs en europeisk utredningsorder, nedan utredningsorder, som utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat i Europeiska unionen och som myndigheten har sänt till Finland, 2) sänds en sådan utredningsorder på det straffrättsliga området som utfärdats av en behörig myndighet i Finland till en annan medlemsstat för att erkännas och verkställas. Enligt 9 § mom. 1 i lagen får det för att verkställa en utredningsorder utföras beslag samt kopiering av handlingar, genomsökning och föreläggande att säkra data, teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av lägesuppgifter för att nå misstänka och dömda, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observation. Paragrafens mom 2. säger att om verkställigheten av en utredningsorder kräver att ett tvångsmedel enligt 1 mom. används, är en förutsättning för användningen av tvångsmedlet att användningen skulle vara tillåten enligt finsk lag, om den gärning som ligger till grund för utredningsordern hade begåtts i Finland under motsvarande förhållanden. Det här preciseras av paragrafens mom. 3 som säger att om användningen av tvångsmedel inte i tvångsmedelslagen (806/2011) har begränsats till vissa brott eller till en straffbarhetströskel, förutsätter användningen av tvångsmedel dock inte att den gärning som ligger till grund för utredningsordern skulle vara straffbar enligt finsk lag, om den utfärdande myndigheten i enlighet med artikel 11.1 g i direktivet har uppgett att det är fråga om en gärning enligt 4 mom. för vilken det strängaste straffet enligt lagen i den utfärdande staten är ett straff eller en annan frihetsberövande åtgärd i tre år eller mer. Paragrafens 4 mom. innehåller en lista på brott för vars del bestämmelserna i 3 mom. alltså kan komma på fråga.

Direktiven är bestämmelser riktade till medlemsstaterna som förpliktigar medlemsstaterna att uppfylla åtgärderna i direktivet och att verkställa den nationella lagstiftningen så att den uppfyller direktivets innehåll. Skyldigheterna i direktivet är i regel nya för Finlands lagstiftning och förutsätter därmed ny nationell lagstiftning.

4 Ålands befogenhet

Enligt 27 § punkt 23 i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i frågan om rättskipning med beaktande av vad som stadgas i 25 och 26 §; förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlämning för brott, 25 § i lagen gäller förvaltningsrättskipning som gäller landskapsregeringen och beslut som fattats av myndigheter under den och 26 § i lagen gäller frågor om inrättande av en förvaltningsdomstol i landskapet. Därmed omfattas frågorna i förslaget till förordning inte av landskapets lagstiftningsmakt.

Enligt 18 § punkt 22 i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågan om näringsverksamhet med beaktande av vad som stadgas i 11 §, 27 § 2, 4, 9, 12—15, 17—19, 26, 27, 29—34, 37 och 40 punkten samt 29 § 1 mom. 3—5 punkten, dock så att även lagtinget har behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som avses i de nämnda punkterna. Enligt 27 § punkt 40 i lagen har riket lagstiftningsmakt i frågor som gäller

televäsendet. Direktivförslaget gäller utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden och förslaget ställer upp skyldigheter uttryckligen för medlemsstaterna. Insamlingen av bevismaterial i brottsmål är enligt det som ovan konstaterats för förslaget till förordning en verksamhet som tillhör rikets lagstiftningsmakt. Vad gäller skyldigheterna som gäller näringsverksamhet verkar förslaget främst gälla televerksamhet. De frågor som finns i direktivförslaget verkar därmed enbart vara saker som omfattas av rikets lagstiftningsmakt, men detta preciseras ännu i och med att direktivförslagets tillämpningsområde preciseras under förhandlingarna.

5 Förslagets konsekvenser

Syftet med förslagen är att effektivisera och märkbart påskynda den brottsbekämpande myndighetens tillgång till elektroniskt bevismaterial över gränsen. Förslagets tidsfrister för hur utlämnandeordern ska efterföljas är klart kortare än till exempel de utsatta tider som förutsätts till exempel i det direktivet om europeisk utredningsorder. Kommissionen har dessutom utvärderat att förslaget underlättar tjänsteleverantören eftersom dessa enligt kommissionen redan idag tar emot flertalet begäranden från andra stater som gäller information de besitter, men där tjänsteleverantörerna saknar tydliga regler för hur de ska gå tillväga i dessa situationer. Förslaget kan även till viss del minska polisens behov av resurser för internationellt informationsutbyte eftersom antalet begäran om informationsanskaffning som inkommer till polisen minskar i och med att dessa skickas direkt till tjänsteleverantörerna.

Förslaget kan dock även bedömas orsaka nya uppgifter för tjänsteleverantörerna i det föreslagna formatet, märkbara kostnader och en administrativ börda eftersom tjänsteleverantörerna måste kunna utvärdera innehållet i den order de tar emot och om ordern kan accepteras på det omfattande sätt som förutsätts i förordningen och eftersom dessa måste utse en rättslig företrädare för de syften som avses i direktivet och med organisatoriska arrangemang säkerställa att de kan nå de tidsfrister som förordningen förutsätter utan att äventyra datasäkerheten. Förslaget kan även öka på antalet bestämmelser som gäller informationsmottagande från dagsläget och de kostnader som företagen orsakas då de bistår myndigheterna kan bli betydande. Nationellt beror inverkan dock bland annat på i vilka medlemsstater tjänsteleverantörerna utser sina rättsliga företrädare för att sköta de uppgifter som avses i förslagen. Inverkningarna på Finland beror alltså på om tjänsteleverantörerna de facto utser rättsliga representanter enligt direktivförslaget här och i så fall i vilken mån.

Förslagets effekter kan närmare bedömas efter att förhandlingarna om förslagen ger oss mer information om deras innehåll. Beslut om finansieringen som förslagen förutsätter fattas i anslutning till beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten. Den statliga finansiering som åtgärderna eventuellt förutsätter strävas efter att verkställas inom statsekonomins ramar vid behov genom att rikta om anslagen.

6 Rättslig grund

Förslaget till förordning baserar sig på punkt 1 i artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt vilket det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden och inbegripa en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar på de områden som avses i punkt 2 och artikel 83. Enligt punkten 1 i artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att a) fastställa regler och förfaranden för att säkerställa att alla former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen, b) förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna, c) stödja utbildningen av domare och övrig personal inom rättsväsendet, d) underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstater-

na inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut. Den rättsliga grunden möjliggör användningen av både förordningar och direktiv som lagstiftningsinstrument.

Statsrådet konstaterar att punkt 1 i artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt traditionellt varit rättslig grund för unionens aktioner som använts för att verkställa samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter gällande ömsesidigt erkännande av domar och beslut. I det förslag till förordning som nu behandlas är det främst frågan om samarbete mellan myndigheter och företag med undantag av verkställandet av beslut i vissa situationer som kräver myndighetssamarbete. Enligt statsrådets preliminära åsikter utesluter inte den förslagna rättsliga grundens ordalydelser inte möjligheten att verkställa en mekanism enligt förslaget till förordningen som ger tillgång till elektroniskt bevismaterial över gränsen, men uppmärksamhet måste fästas vid den rättsliga grundens korrekthet under den fortsatta behandlingen.

Direktivförslaget baserar sig på artikel 53 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vars punkt 1 säger att för att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. Direktivförslagets rättsliga grund är även artikel 62 om tjänsternas fria rörlighet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som säger att bestämmelserna i artiklarna 51—54 ska tillämpas *mutatis mutandis* på de sakområden som regleras i detta kapitel.

Artiklarna 53 och 62 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan därmed vara rättslig grund för unionens åtgärder för att sammanjämka medlemsstaternas lagar, förordningar och administrativa bestämmelser gällande verkställandet av etableringsrätten och tjänsternas fria rörlighet. Statsrådet anser att en skyldighet att utse rättsliga företrädare med dessa formuleringar för att samla in bevismaterial i straffrättsliga förfaranden kan anses främja åtminstone avlägsnandet av hinder för tjänsternas fria rörlighet.

Statsrådet anser som preliminär åsikt att direktivförslagets föreslagna rättsliga grund är korrekt.

7 Förslagets relation till de grundläggande skyldigheterna, de mänskliga rättigheterna och grundlagen

Skydd för privatliv, personuppgifter och konfidentiella meddelanden

Förslaget gäller behandlingen av elektroniskt material, så som uppgifter om innehåll, trafik eller abonnent inom den elektroniska kommunikationen. Förslagen är av betydelse särskilt för skyddet för privatlivet, personuppgifter och förtroliga meddelanden som tryggas i 10 § i grundlagen.

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Enligt 10 § mom. 1 utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt Grundlagsutskottets praxis (t.ex. GrUU 14/2018 rd, GrUU 5/2017 rd, GrUU 18/2012 rd och GrUU 14/2002 vp) begränsas lagstiftarens rörelseutrymme inte bara av denna bestämmelse utan även av att skyddet av personuppgifter delvis ingår i skyddet av privatlivet som skyddas i samma moment. Det är allt som allt frågan om att lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses vara accepterat med tanke på hela systemet för grundläggande rättigheter.

U 33/2018 rd

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar enligt 10 § mom. 2 i grundlagen. I Grundlagsutskottets tidigare stadgade praxis har meddelandets identifieringsuppgifter i praktiken falla utanför kärnområdet i de grundläggande rättigheter som skyddar hemligheten i förtroliga meddelanden (se t.ex. GrUU 33/2013 rd, GrUUL 6/2012 rd och GrUU 29/2008 rd). Grundlagsutskottet har dock senare ansett att i praktiken kan dock identifieringsuppgifter som ansluter till elektronisk kommunikation samt möjligheten att sammanställa och kombinera dem likväl vara problematiska med hänsyn till skyddet för privatlivet på så sätt att en kategorisk uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd). Enligt 10 § mom. 3 i grundlagen kan det genom lag också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

Även artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställer att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Rätten till skydd av personuppgifter garanteras i artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Skyddet av personuppgifter i artikel 8 i Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna har även i Europas domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis ansetts omfatta skyddet av personuppgifter.

Begränsningar i skyddet av privatlivet kan stadgas enligt inom de gränser som ställs upp av grundlagen, Europakonventionen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Myndigheternas befogenheter ska basera sig på lag och begränsningarna ska vara nödvändiga och proportionerliga. Under förordningsförhandlingarna bör man därmed se till att ingreppet i de grundläggande rättigheterna med stöd av förordningen begränsas endast till det som är nödvändigt för att nå det accepterade målet. I beredningen av förslaget ska även uppmärksamhet fästas vid domstolspraxis som är av betydelse för de nämnda grundläggande och mänskliga rättigheterna (t.ex.. *Tele2 Sverige AB och Watson C 203/15* och *C 698/15, Digital Rights Ireland C-293/12* och *C-594/12*).

Användning av offentlig makt

De bestämmelser som gäller tjänsteleverantörens skyldigheter enligt förslaget till förordning kan anses ha kopplingar till 124 § i grundlagen, enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Enligt bestämmelsen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt dock ges endast myndigheter.

Enligt förslaget till förordning kan en myndighet i en annan medlemsstat självständigt skicka begäran om information till finländska tjänsteleverantörer utan hjälp av finländska myndigheter. I dagsläget framställer en myndighet i en annan medlemsstat alltid en sådan här begäran till en finländsk myndighet som bedömer hur begäran kan verkställas och om det finns skäl att neka till begäran.

Kommissionens förslag överför bedömningen av dessa begäranden till tjänsteleverantören och ger dem rollen av myndigheter som främst tar hand om juridiska frågor. Tjänsteleverantörens möjligheter att motsätta sig verkställandet av ordern innehåller bland annat bedömning av ifall ordern har givits av en behörig myndighet avsedd i förordningen och om ordern har givits gäl-

lande de brott som avses i förordningen. Tjänsteleverantören ska vidare även bedöma om begäran om information tydligt strider mot Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Sådana här bedömningar kan vanligtvis anses vara juridiska bedömningar som i brottsprocesssamband uttryckligen är en bedömning som utförs av myndigheten. Uppgifterna i fråga är även av stor betydelse för skyddet av medborgarnas grundläggande rättigheter.

Suveränitet

Bestämmelserna i förslaget till förordning kan anses vara av betydelse även för Finlands suveränitet som avses i 1 § i grundlagen. Även om grundlagsutskottet i dagsläget har betonat betydelsen av Lissabonfördraget och avlägsnandet av den så kallade pelarindelningen i fördraget och att lägga till ett uttryckligt omnämnande om Finlands medlemskap i Europeiska unionen i 1 § 3 mom. i grundlagen har utskottet även ansett suveränitetsregleringen i grundlagen dock inte blivit helt obetydlig i granskningen av unionens lagstiftningsförslag som gäller det som traditionellt varit statens suveränitet (GrUU 3/2016 rd).

Utgångsläget i granskningen av unionens lagstiftningsförslag som gäller polissamarbete och juridiskt samarbete ska efter att Lissabonfördraget trätt i kraft anses vara att lagstiftningen om frihetens säkerhet och det rättsliga området (Avdelning V EUF-fördraget) ges utifrån unionens befogenheter. Enn reglering baserad på denna befogenhet har traditionellt centralt baserat sig på myndigheternas ömsesidiga samarbete, medan den nu föreslagna förordningen skulle ge medlemsstaternas myndigheter märkbart mer självständiga befogenheter. Samtidigt skulle den även skapa sådana skyldigheter för företagen i medlemsstaterna som skulle ge dem nästan samma roll som myndigheter som sköter juridiska frågor. Därför kan en sådan här reglering bedömas ha osedvanliga konsekvenser även på suveräniteten.

I tolkningen av grundlagens bestämmelser om suveräniteten har man redan beaktat Finlands medlemskap i flertalet internationella organisationer och i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 71—72, GrUU 56/2006 rd, s. 2/II ja (GrUU 56/2006 rd), s. 2/II, GrUB 9/2010 rd, s. 10/I)). Tolkningar av grundlagens bestämmelser om suveränitet ur den utgångspunkten att Finland är medlem i Europeiska unionen har enligt utskottets tidigare åsikter inneburit ett beaktande av att medlemskapet inneburit just begränsningar i suveräniteten inom den offentliga maktens olika sektorer (GrUU 1/2007 rd, s. 2—3, GrUU 36/2006 rd, s. 5/I) I praktiken har tolkningen lett till att sådana skyldigheter som anknyter till Europeiska unionen i regel har ansetts vara oproblematiske för suveränitetsbestämmelserna (GrUU 9/2010 rd, s. 10/I, GrUU 3/2016 rd, GrUU 66/2016 rd). I den tolkningspraxis som grundlagsutskottet har gjort gällande begränsningarna av suveräniteten har man fäst uppmärksamhet vid befogenhetens kvalitet och möjligheten att självständigt använda befogenheterna (GrUU 9/2009 rd, s. 2; GrUU 1/2007 rd, s. 3; GrUU 56/2006 rd, s. 3).

Med tanke på en konstitutionell bedömning av suveräniteten kan följande anses vara av betydelse: förordningen anser först och främst att myndigheter i andra stater med stöd av förordningen får en viss makt att även agera i Finlands område och utöva offentlig makt mot de som vistas inom riket. Grundlagsutskottet har åtminstone tidigare innan Lissabonfördraget ansett en sådan här utgångspunkt vara problematisk vad gäller konstitutionen (GrUU 9/2003 rd). Utskottet har dock inte ansett en situation där myndigheternas befogenhetsutövning har knutits till bistånd av finländska myndigheter vara problematisk (GrUU 9/2009 rd, GrUU 66/2016 rd).

I de förfaranden som ingår i förslaget till förordning kan en behörig myndighet i en annan medlemsstat direkt framställa en utlämnande- eller bevarandeorder till tjänsteleverantören utan bistånd av den nationella myndigheten. Den privata instans som fått ordern kan endast under vissa specifika förhållanden neka till att uppfylla ordern. I situationer enligt stycke 2 i punkt 5 i artikel 9 i förslaget till förordning där tjänsteleverantören anser att ordern uppenbart strider mot Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska ärendet tas upp för behandling av den behöriga verkställande myndigheten i staten. I regel sker användningen av befogenheterna hos myndigheterna i en annan medlemsstat inom kretsen för medlemsstatens rättskydds- och tillsynssystem och förordningen bestämmer även att rättskyddsmedlen och sanktionerna för teleföretagen är något som ska bestämmas på nationell nivå. I utvärderingen av konstitutionen har just användningen av befogenheter inom Finlands rättskydds- och tillsynssystem ansetts vara av betydelse för suveräniteten.

I bedömningen av konsekvenserna för suveräniteten har det ansetts vara av betydelse ifall användningen av befogenheterna fastställs enligt Finlands lag. I förslaget definieras användningen av befogenheterna i regel direkt enligt förordningen och de förutsättningar som finns angående gärningens straffbarhet i lagstiftningen i den stat som gör ordern. Tjänsteleverantören kan heller inte neka till att överlåta uppgifterna till exempel med den motiveringen att begäran strider mot Finlands grundlag även om tjänsteleverantören har en sådan här möjlighet i förhållande till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Jämlikhet

Enligt 6 § i grundlagen om jämlikhet är alla lika inför lagen. De befogenheter som ingår i förslaget och som föreslås för myndigheterna i en annan medlemsstat är till sin karaktär sådana att de kan bli något mer omfattande än Finlands nationella myndigheters befogenheter i motsvarande situationer enligt den nationella lagen. Detta missförhållande kan bli problematiskt med tanke på den jämlikhet som tryggas i grundlagen.

De mest problematiska situationerna kan potentiellt anses vara till exempel sådana där myndigheten i en medlemsstat på basis av förordningen får rätt till uppgifter som den medlemsstat som informationsbegäran gäller inte enligt den nationella lagstiftningen har rätt till. Problemet gäller även förhållandet mellan Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Finlands nationella grundlag till den del som tjänsteleverantören kan neka till att verkställa begäran endast då den står i uppenbar konflikt med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och då Finlands grundlag till exempel gäller skyddet för hemligheten i ett förtroligt meddelande är strängare reglerat än i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

8 Subsidiaritetsprincipen

Förslagen innehåller även frågor om förbättring av tillgången till elektroniskt bevismaterial uttryckligen i gränsöverskridande förfaranden som förutsätter samarbete mellan staterna och gemensamt överenskomna regler. Med tanke på subsidiaritetsprincipen kan det anses vara lönsamt att även främja ömsesidigt erkännande i stället för harmonisering. Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen.

9 De övriga medlemsstaternas åsikter

Förslagen har första gången behandlats i rådets arbetsgrupper den 27 april 2018 och efter detta under arbetsgruppsmöten ordnade den 7—8 och 29—30 maj. Under behandlingen har medlemsstaterna uttryckt sina preliminära och allmänna ställningstaganden samt ställt många frå-

gor framför allt om innehållet i förslaget till förordning. Majoriteten av medlemsstaterna förhåller sig positivt till förslagen men allmänt taget har det betonats att förslagen ännu kräver en noggrann granskning.

Under de första arbetsgruppsmötena har många medlemsstater bland annat ansett att genom ett utvidgat tillämpningsområde i förslaget till förordning än det som nu föreslås borde övervägas genom att inkludera bestämmelser som gäller så kallat direkt tillträde och åtminstone teleövervakning i realtid. Med direkt tillträde avses allmänt taget en direkt anskaffning av uppgifterna över gränsen med hjälp av teknisk utrustning som den brottsbekämpande myndigheten har tillgång till. En utvidgning av tillämpningsområdet enligt beskrivningen har diskuterats under mötet för Samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (CATS) den 18 maj 2018 där särskilt inkluderandet av bestämmelser om teleavlyssning i realtid fick understöd. Syftet är även att diskutera frågan under ministerrådet för juridiska och inrikes ärenden den 4—5 juni 2018.

10 Åsikter från institutioner och övriga

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslagen.

11 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen av förslaget i Europeiska unionen

Förslagen har skickats ut den 20 april 2018 för en nationell remissrunda som avslutades den 9 maj 2018 till följande instanser. De markerade med asterisk (*) har lämnat in ett svar: Auktorisoidut lakimiehet ry, Finlands näringsliv *, FiCom ry, Finnet-liitto ry, Helsingfors hovrätt, Helsingfors tingsrätt*, Centralkriminalpolisen *, Åklagarämbetet i Lappland, Kommunikationsministeriet *, Uleåborgs tingsrätt, Polisstyrelsen *, Professor Juha Lavapuro, Professor Sakari Melander *, Inrikesministeriet *, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Syyttäjähdistys ry, Suomen tuomariliitto ry, Företagarna i Finland rf, Teknologiateollisuus *, Tullen *, Arbets- och näringsministeriet, Utrikesministeriet, Riksåklagarämbetet *, Finansministeriet, Kommunikationsverket.

Utkastet till U-skrivelse har 22—24 maj 2018 behandlats genom skriftligt förfarande av utskottet för rättsliga och inrikes frågor (EU7), kommunikationsutskottet (EU19) och utskottet för rättsliga frågor (EU35).

Förslagen har första gången behandlats i Europeiska unionens råds arbetsgrupper den 27 april 2018 och efter detta under arbetsgruppsmöten ordnade den 7—8 och 29—30 maj.

12 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till målen i förslaget. Den tekniska utvecklingen har förvandlat brottslighetens former och i hög grad försvårat möjligheterna att reda ut brott. Det är viktigt att fortsätta arbetet för att effektivisera tillgången till elektroniskt bevismaterial särskilt vid informationsanskaffning som överskrider gränserna. Förslagen måste dock även se till skyddet för personuppgifter och att övriga grundläggande rättigheter skyddas ändamålsenligt samt beakta staternas suveränitet.

Statsrådet har i sitt förhandspåverkande strävat efter att påverka förslaget i den riktning att man, när de gäller förpliktiggande förfarande skulle ha fokuserat på att skapa förfaranden för direkt kontakt gällande just abonnents uppgifter (subscriber data) som inte på samma sätt som trafikuppgifter (traffic data) och innehållsuppgifter (content data) gäller konfidentiell kommunikation och som i dag är de klart vanligaste uppgifterna som begärs inom det internationella

samarbetet. De övriga medlemsstaterna har dock inte givit något större stöd för åsikten. Statsrådet anser att förordningen hur som helst bör beakta de olika informationsklassernas olika ställning i bland annat skyddet av förtrolig kommunikation och att särskilt definitionen åtkomstuppgifter (access data) som jämföras med abonnentuppgifter i förslaget ska utredas ännu bland annat med tanke på vad som nationellt är denna informations ställning i förhållande till abonnentuppgifterna. Vid förhandlingarna bör man i det här sambandet sträva efter att säkerställa att lagstiftningsmyndigheternas möjligheter att få de uppgifter som avses i förordningen inte begränsas från dagsläget. Man måste också se till att intrång i privatlivet och i sekretessen för förtroliga meddelanden begränsas till att gälla endast det som är nödvändigt.

Statsrådet konstaterar att tjänsteleverantörerna i förslaget föreslås ett rätt omfattande ansvar i det rättsliga övervägandet. Med anledning av detta bedömer statsrådet det vara befogat att myndigheterna i den medlemsstat inom vars område den berörda tjänsteleverantören har etablerat sig spelar en roll även i den direkta kontakten mellan den brottsbekämpande myndigheten och tjänsteleverantören. Myndigheterna i medlemsstaten i fråga ska i sådana här situationer även ha möjlighet att bestrida en order som en tjänsteleverantör i medlemsstaten fått och möjligheten att med beaktande av sin lagstiftning kunna påverka om den anskaffande staten kan använda uppgifterna i en brottsprocess. Statsrådet anser det vara centralt att det inte med anledning av förslaget uppstår situationer där tröskeln för användningen av en viss undersökningsåtgärd i en medlemsstat är annorlunda då det gäller gränsöverskridande fall och brottsundersökning inom staten. Övan nämnda frågor betonas särskilt för övriga dataklassers del än för abonnentuppgifter. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna regleringen inte borde leda till att en annan medlemsstats brottsbekämpande myndigheter har möjlighet att få sådana uppgifter om finska medborgare som hör till privatlivet eller omfattas av sekretessen för förtroliga meddelanden när det inte är tillåtet enligt Finlands grundlag.

I fråga om att till förslaget foga den reglering om direkt åtkomst som föreslagits under förhandlingarna bedömde statsrådet att regleringen om direkt åtkomst som helhet är ett mycket svårt område och att foga reglering om detta i förordningen är förenat med flera öppna frågor som ännu måste bedömas. En av dessa är frågan om den valda rättsliga grunden möjliggör direkt tillträde till regleringen. Statsrådet förhåller sig dock öppet till att den rättsliga grunden om detta är möjligt ändå noggrant övervägs för att reglera situationer med så kallat direkt tillträde, eftersom ett sådant förfarande i dagsläget inte har reglerats på EU-nivå. Ett direkt tillträde kan eventuellt komma på fråga i vissa specifikt definierade fall där det inte är möjligt att utnyttja annat handräckningssamarbete. Efter att de specifika kriterierna definierats kan en sådan här gränsöverskridande informationsanskaffning tillåtas med efterföljande av den nationella lagstiftningen och de nationella verksamhetsmetoderna, genom att notifiera den stat informationsanskaffningen gäller och genom att säkerställa informationsanskaffningsobjektets rättssäkerhet.

I fråga om att till förslaget foga den reglering om informationsanskaffning i realtid som föreslagits under förhandlingarna bedömde statsrådet att de utifrån de uppgifter som finns till handa inte är helt klart vilka former av informationsanskaffning i realtid som en utvidgning av tillämpningsområdet skulle gälla. Till exempel förutsätter inkluderingen av reglering av teleavlyssning i realtid i förordningen enligt statsrådet i varje fall som helst ännu motiverat övervägande av bland annat hur väl de bestämmelser som gäller verksamheten passar in i förordningen vars syfte har varit att fokusera på anskaffning av information som redan finns sparad hos tjänsteleverantörerna. Om tillämpningsområdet till denna del utvidgas bör man även noggrant granska de extra behov detta ger upphov till bland annat gällande rättssäkerhetsgarantin. Som helhet bedömer statsrådet att det på grund av ovan nämnda ännu öppna frågor inte ännu i detta skede är realistiskt att ta slutlig ställning till om teleövervakningen ska inkluderas i förordningen, utan vi bör återkomma till saken vid det skede då förslaget eventuellt ändras i detta avseende.

U 33/2018 rd

Som helhet bedömer statsrådet att förslaget ännu innehåller flera viktiga punkter till exempel gällande tillämpningsområde, den juridiska ställningen hos företag som tar emot en order samt företagens rättsliga skydd vars innehåll ännu närmare bör redas ut under förhandlingarna. Uppmärksamhet ska även fästas vid de ekonomiska konsekvenser som föreslagen orsakar då innehållet preciseras. Dessutom bör man under förhandlingarna säkerställa att de tidsgränser som ställts upp för att besvara en order är realistiska med tanke på förslagets slutliga innehåll och att de företag som tar emot en order ha en verklig möjlighet att agera så att de undviker de följder som förslaget till förordningen förutsätter vid verksamhet som strider mot förordningen.