

Statsrådets skrivelse till Riksdagen angående ett utkast till rådets rambeslut (om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller uppgifter i allmänna kommunikationsnät för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen ett förslag av den 28 april 2004 från Republiken Frankrike, Irland, Konungariket Sverige och Förenade kungariket till rådets antagande av ett utkast till rambeslut om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats i samband med till-

handahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller uppgifter i allmänna kommunikationsnät för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 juli 2004

Inrikesminister *Kari Rajamäki*

Konsultativ tjänsteman Jouko Huhtamäki

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
9.7.2004**UTKAST TILL RÅDETS RAMBESLUT OM BEVARANDE AV UPPGIFTER SOM HAR
BEHANDLATS OCH LAGRATS I SAMBAND MED TILLHANDAHÅLLANDE AV
ALLMÄNT TILLGÄNGLIGA ELETRONISKA KOMMUNIKATIONSTJÄNSTER EL-
LER UPPGIFTER I ALLMÄNNA KOMMUNIKATIONSNET FÖR FÖREBYGGANDE,
UTREDNING, UPPTÄCKT OCH LAGFÖRING AV BROTT OCH STRAFFBARA GÄR-
NINGAR, INKLUSIVE TERRORISM****1. Allmänt**

Republiken Frankrike, Irland, Konungariket Sverige och Förenade kungariket har den 28 april 2004 i enlighet med artikel 31.1 c och artikel 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen lagt fram ett förslag till rådets antagande av ett utkast till rambeslut om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller uppgifter i allmänna kommunikationsnät för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism (dokument 8958/04 CRIMORG 36 TELECOM 82), nedan rambeslutet.

Syftet med den föreslagna förpliktelsen att bevara uppgifter är att underlätta det rättsliga samarbetet i brottsärenden genom tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning så, att det kan säkerställas att uppgifter som är nödvändiga med tanke på brottsutredning och åtalsprövning (gäller inte nationell säkerhet eller försvar) bevaras.

Innehållet i förslaget preciseras i den fortsatta beredningen av ärendet. Avsikten är att förpliktelsen att bevara uppgifter skall gälla endast sådana uppgifter som redan är i teleföretags besittning och som har inhämtats på basis av lagliga affärsverksamhetsintressen. Sådana uppgifter uppstår bl.a. vid genomförande av fakturering eller vid utredande av fel och störningar. Förpliktelsen att bevara uppgifter skulle gälla endast teleföretag, och skulle inte gälla andra som erbjuder tjänster eller samfund som använder kommunikationstjänster som teleföretag erbjuder (samlagsabonnenter).

Uppgifterna skall bevaras 12-36 månader. Medlemsstaterna skall ha möjlighet att på vissa villkor avvika från förpliktelsen antingen helt eller delvis. Medlemsstaterna skall vidta åtgärder som är nödvändiga för fullföljandet av detta rambeslut senast två år efter dagen för antagandet.

Förslaget baserar sig på Europeiska rådets uttalande 2004 och på rådets slutsatser 2001 och 2002.

I det uttalande om bekämpande av terrorism som Europeiska rådet antog den 25 mars 2004 (dokument 7906/04 JAI 100 ECOFIN 107 TRANS 145 RELEX 123 ECO 73 PESC 208 COTER 20 COSDP 142) uppmanades rådet att undersöka åtgärder för fastställande av regler för bevarande av trafikuppgifter från kommunikation hos tjänsteoperatörer så att de kan antas senast i juni 2005.

I rådets slutsatser av den 20 september 2001 (dokument SN 3926/6/01 REV 6) uppmanas det till att det skall sörjas för att de brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet att utreda brott som begåtts med användning av elektroniska kommunikationssystem, och att vidta åtgärder mot förövarna av dessa brott, samtidigt som jämvikten bibehålls mellan skyddet av personuppgifter och de brottsbekämpande myndigheternas behov av tillgång till de uppgifter som krävs för brottsutredningar.

Det noteras i rådets slutsatser av den 19 december 2002 (12721/5/02 CRIMORG 86 REV 5) att den betydande ökningen av de möjligheter som elektroniska kommunikationer erbjuder innebär att uppgifter om användningen av elektroniska kommunikationer i dag utgör ett synnerligen viktigt och användbart redskap när det gäller förebyggan-

de, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, särskilt organiserad brottslighet och terrorism.

2. Utkastets huvudsakliga innehåll

2.1. Tillämpningsområde och syfte

Enligt artikel 1 i rambeslutet är syftet med det att underlätta straffrättsligt samarbete genom tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om bevarande av uppgifter som har behandlats och lagrats av leverantörer av en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst eller ett allmänt kommunikationsnät, för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott eller straffbara gärningar, inklusive terrorism.

Rambeslutet skall inte tillämpas på innehållet i utväxlad kommunikation, inklusive information som har sökts med användning av ett elektroniskt kommunikationsnät om detta finns definierat i nationell lagstiftning.

2.2. Definitioner

Enligt artikel 2 avses med "uppgifter" trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter samt abonnentuppgifter och användaruppgifter som rör dessa uppgifter.

Avsikten är även att framtida teknisk utveckling som underlättar överföring av kommunikationer skall omfattas av rambeslutet.

2.3. Bevarande av uppgifter

Enligt artikel 3 skall varje medlemsstat i syfte att tillhandahålla straffrättsligt samarbete vidta nödvändiga åtgärder för att se till att bevarade uppgifter, som har behandlats och lagrats av leverantörer av ett allmänt kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster bevaras i enlighet med bestämmelserna i rambeslutet.

2.4. Tidsgränser för bevarande av uppgifter

Enligt artikel 4 skall varje medlemsstat vid-

ta nödvändiga åtgärder för att se till att uppgifter bevaras under minst 12 och högst 36 månader efter det att de har genererats. Medlemsstaterna får ha längre tider för bevarande av uppgifter beroende på nationella kriterier om sådant bevarande utgör en nödvändig, lämplig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle.

En medlemsstat får besluta att göra undantag i fråga om vissa uppgiftstyper och i samband med fastställda kommunikationsmetoder. En medlemsstat måste underrätta rådet och kommissionen om undantag och alternativa tidsgränser och undantagen skall ses över årligen.

Uppgiftstyper är uppgifter som är nödvändiga för att spåra och identifiera källan till en kommunikation och som omfattar personuppgifter, kontaktinformation och information om abonnerade tjänster, uppgifter som är nödvändiga för att fastställa dirigering och slutmål för en kommunikation, uppgifter som är nödvändiga för att fastställa tidpunkt och dag och varaktighet för en kommunikation, uppgifter som är nödvändiga för att identifiera telekommunikationen, uppgifter som är nödvändiga för att fastställa kommunikationsanordningen eller vad som verkar vara anordningen, uppgifter som är nödvändiga för att fastställa platsen när en kommunikation börjar och under hela dess varaktighet.

Kommunikationsmetoder är SMS-tjänster, elektroniska mediatjänster och MMS-tjänster som ingår i en telefonitjänst samt Internetprotokoll, inklusive e-post, protokoll för rösttjänster över Internet, webben, protokoll för filöverföring, protokoll för nätöverföring, protokoll för överföring av hypertext, rösttjänster för bredband och undersekvenser av Internetprotokollnummer-nätadressöversättningsuppgifter.

2.5. Tillgång till uppgifter för straffrättsligt samarbete

Enligt artikel 5 skall en framställning från en medlemsstat till en annan medlemsstat om tillgången till sådana uppgifter som avses i rambeslutet lämnas och besvaras i enlighet med de instrument för straffrättsligt samarbete som har antagits enligt fördraget om Europeiska unionen. Den anmodade staten får ge

sitt medgivande till en sådan framställning om tillgång till uppgifter på de villkor som skulle gälla i ett liknande nationellt fall.

2.6. Uppgiftsskydd

Enligt artikel 6 skall varje medlemsstat se till att uppgifter som bevaras enligt rambeslutet omfattas av åtminstone de principer om uppgiftsskydd som gäller tillgång till uppgifterna, behandling av uppgifterna, förvaring av uppgifterna, sekretessen och integriteten i uppgifterna samt uppgifternas exakthet och riktighet, och ta i bruk förfaranden för sökande av ändring.

2.7. Uppgiftssäkerhet

Enligt artikel 7 skall varje medlemsstat se till att uppgifter som bevaras enligt rambeslutet omfattas av åtminstone de principer om uppgiftssäkerhet som gäller uppgifternas kvalitet, lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda uppgifterna, förstörande av uppgifterna och förfarande som skall användas.

2.8. Genomförande

Enligt artikel 8 skall medlemsstaterna vidta åtgärder som är nödvändiga för fullföljandet av detta rambeslut senast två år efter dagen för antagandet.

2.9. Ikraftträdande

Enligt artikel 9 träder rambeslutet i kraft den tjugonde dagen efter det att det offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

3. Regleringen av behandlingen av meddelanden och identifieringsuppgifter i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och i regeringens proposition med förslag till lag om dataskydd vid elektronisk kommunikation samt i Europeiska rådets konvention mot IT-relaterad brottslighet

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EG) gavs den 12 juli 2002. I artikel 15 i direktivet tillåts givande av sådana nationella bestämmelser som under vissa villkor ger möjlighet att bevara uppgifter för förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om dataskydd vid elektronisk kommunikation och om ändring av vissa till den anslutna lagar (RP 125/2003 rd) har bl.a. ovan nämnda direktiv om integritet och elektronisk kommunikation beaktats. I det 3 kap. om behandling av meddelanden och identifieringsuppgifter som ingår i den lag som föreslås i regeringens proposition har inte tagits in bestämmelser om behandling av identifieringsuppgifter i det syfte som avses i direktivets 15 artikel eller det föreslagna rambeslutet, dvs. om förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott och straffbara gärningar, inklusive terrorism.

Det föreslagna rambeslutet gäller inte andra mål som ställts upp i direktivets 15 artikel, och således föreskrivs inte i beslutet om bevarande av uppgifter för att skydda nationell säkerhet, försvaret och allmän säkerhet. Det gäller inte heller användningen av elektroniska kommunikationssystem när otillåten användning av dem inte är en straffbar gärning.

Enligt artikel 16 i Europeiska rådets konvention av den 23 november 2001 mot IT-relaterad brottslighet skall avtalsparterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att ge behöriga myndigheter befogenhet att snabbt bestämma eller annars säkerställa att sådana specificerade data, inklusive trafikuppgifter, som har lagrats i datasystem, bevaras, i synnerhet då myndigheterna har skäl att misstänka att det är särskilt sannolikt att data försvinner eller ändras.

4. Ekonomiska verkningar

På grund av förslagens inexacthet är det omöjligt att exakt bedöma kostnaderna av den föreslagna förpliktelsen. Enligt den preliminära bedömning som gjorts av Kommunikationsverket är det tekniskt möjligt att bevara föreslagna befintliga uppgifter i fasta nät

och mobiltelefonnät till en kostnad av flera miljoner euro, om inte uppgifterna redan nu bevaras under en minimitid som fastställs senare. Då det gäller IP-trafiken (bl.a. sökning på Internet och e-postmeddelanden) är kostnaderna för uppgifter som räknas upp i förslaget flera hundra miljoner euro. Man har även lagt fram andra bedömningar av kostnaderna för bevarandet. Det är skäl att granska saken mera ingående i samband med den fortsatta beredningen av förslaget särskilt då det gäller IP-trafik.

Avsikten är att utgifterna för lagrande och bevarande av uppgifter samt sändande av dem till myndigheterna ersätts teleföretagen enligt kommunikationsmarknadslagen.

5. Verknningar på lagstiftningen i Finland

Enligt 10 § 2 mom. lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999) bestäms genom förordning om teleföretags skyldighet att lagra sådana identifieringsuppgifter som hänför sig till bestämmande av teleräkning. Enligt 1 § förordningen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (723/1999) skall teleföretag lagra sådana identifieringsuppgifter som hänför sig till bestämmande av teleräkning i minst tre månader. Beroende på räknasätt beräknas tiden från förfallodagen för teleräkningen eller från det identifieringsuppgifterna uppkommit.

Riksdagen godkände den 1 juni 2004 en lag om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Lagen torde träda i kraft den 1 september 2004. Den bestämmelse om bevarande av uppgifter som hänför sig till bestämmande av teleräkning som ingår i 10 § 5 mom. i lagen motsvarar till sitt innehåll bestämmelsen i ovan nämnda, gällande förordning.

Dessutom kan teleföretag enligt lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation behandla identifieringsuppgifter för de ändamål som föreskrivs i lagen. Sådana ändamål är bl.a. behandling för fakturering, marknadsföringsändamål, teknisk utveckling, i fall av misstag och för upptäckande av tek-

niska fel eller brister. I behandlingen ingår också lagring. Efter behandlingen skall meddelandena och identifieringsuppgifterna förstöras eller göras sådana att de inte kan förknippas med abonnenten eller användaren, om inte annat bestäms i lag.

Behandling av lokaliseringsuppgifter är tillåten endast i den utsträckning som behandlingens ändamål kräver och efter behandlingen skall lokaliseringsuppgifterna förstöras eller göras sådana att de inte kan förknippas med en abonnent eller en användare, om inte annat bestäms i lag.

Enligt 95 § kommunikationsmarknadslagen (393/2003) skall ett teleföretag utrusta sina kommunikationsnät och kommunikationstjänster med sådana tekniska hjälpmedel och egenskaper att sådan teleavlyssning och teleövervakning som avses i tvångsmedelslagen (450/1987) och i polislagen (493/1995) är möjlig att genomföra. Då det gäller retroaktiv verkan av tillstånd till teleövervakning kan med stöd av 5 a kap. 7 § 1 mom. tvångsmedelslagen och 32 d § 2 mom. polislagen beviljas tillstånd för teleövervakning också för en viss tid före tillståndsbeslutet.

Sådant bevarande av uppgifter som avses i rambeslutet kan anses som i nämnda bestämmelse i kommunikationsmarknadslagen avsett utrustande av kommunikationsnätet och kommunikationstjänsten med sådana egenskaper att de är möjligt att utföra teleövervakning som avses i tvångsmedelslagen och polislagen.

Allmänt lagrande och lagrande i förväg av identifieringsuppgifter och lokaliseringsuppgifter för myndigheternas behov är inte möjligt enligt lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. I kommunikationsmarknadslagen ingår inte heller några bestämmelser om minimitiden för bevarande av uppgifter som föranleds av myndigheternas behov. I fall man vill genomföra en reglering av minimitiden enligt rambeslutet för myndigheternas behov måste därom föreskrivas särskilt.

6. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet konstaterar att Europeiska rådet i det uttalande om bekämpande av terrorism,

som det gav efter bombattackerna i Madrid, uppmanade medlemsstaterna att då det gäller utvecklandet av lagstiftningsåtgärder prioritera sådana förslag som gäller bevarande av trafikuppgifter så att de kan antas senast i juni 2005. Medlemsstaterna i Europeiska rådet förband sig även att stärka det rättsliga samarbetet.

Statsrådet ställer sig positivt till en sådan lagstiftning i Europeiska unionen vars syfte är att erbjuda en hög skyddsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att förebygga, utreda, upptäcka och lagföra brott och straffbara gärningar. Regleringen av skyldigheten att bevara identifieringsuppgifter stöder även uppnåendet av ovan nämnda mål, eftersom den möjliggör att teleövervakning som baserar sig på tillstånd som beviljas av domstol genomförs på ett mera effektivt sätt i praktiken än för närvarande.

Sådana typer av brott beträffande vilka gäller att det med tanke på en effektivisering av undersökningen och bekämpandet av dem är av avgörande betydelse att det finns bevarade identifieringsuppgifter att tillgå är bl.a. olika ekonomiska brott, informations- och kommunikationsbrott samt olika brott som har att göra med olagligt innehåll, såsom spridning av barnpornografi och hets mot folkgrupp. Vid gäldenärsbrott samt olika skattebrott sker det ofta att man gömmer egendom eller att egendom försvinner långt innan myndigheterna har möjlighet att ingripa eller överhuvudtaget får kännedom om sådan verksamhet. Informations- och kommunikationsbrott, dataintrång, olovlig användning och kommunikationshemlighetsbrott har ofta inletts t.o.m. flera månader innan målsägandena upptäckt brottet och utredningarna överförs till myndigheterna. Brott som hänför sig till olagligt innehåll kommer mycket sporadiskt till myndigheter-

nas kännedom och för utredande av en sådan gärningsmans hela verksamhet och avslöjande av medbrottsslingor är det viktigt att i efterhand kunna klarlägga vidden av gärningen bl.a. med hjälp av identifieringsuppgifter.

Vid narkotikabrott och grova narkotikabrott utreds ofta inte bara införseln av narkotikapartier som beslagtagits i realtid, utan också tidigare införsel eller narkotikadistribution av samma personer som misstänks för brott. Också vid utredning av sådana äldre fall har man ofta stor hjälp av identifieringsuppgifter antingen för att undersökningen skall gå i rätt riktning eller för att skaffa bevis.

Bevarandet av kommunikationsuppgifter stöder inte bara bekämpandet av brottslighet utan också annan polisverksamhet. Som sådan verksamhet kan t.ex. nämnas utredande i efterhand av orsakerna till att en person försvunnit och beredskap mot allvarliga brott som hotar samhällets säkerhet, såsom terrorism.

Av ovan nämnda orsaker bör förslaget till rambeslut om bevarande av identifieringsuppgifter i princip bemötas positivt. Statsrådet anser en ändamålsenlig utgångspunkt vid den fortsatta beredningen av förslaget vara att en eventuell förpliktelse att bevara identifieringsuppgifter från elektronisk kommunikation skall gälla sådana identifieringsuppgifter hos teleföretagen som redan bevaras i flera månader som en del av den lagliga nät- och kommunikationstjänsten och vilkas bevaringstid kan harmoniseras i enlighet med det föreslagna rambeslutet.

Bevaringsförpliktelsen bör kunna genomföras till skäligen kostnader och på basis av existerande tekniska lösningar. Regleringen bör vara teknologineutral i fråga om de uppgiftstyper som bevaras och sådan att den kan tillämpas även i framtiden i takt med den tekniska utvecklingen.