

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i verksamheten för Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Finlands deltagande i verksamheten för Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och till vissa lagar som har samband med den (RP 45/2019 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Miia Ljungqvist, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Tanja Jaatinen, justitieministeriet
- Finlands nationella medlem Lilja Limingoja, Eurojust
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Åklagarmyndigheten
- biträdande dataombudsman Jari Råman, dataombudsmannens byrå
- polisinspektör Jaakko Sonck, Polisstyrelsen
- kriminalinspektör Markku Ranta-aho, centralkriminalpolisen
- tullöverinspektör Lassi Salakka, Tullen
- advokat Jussi Sarvikivi, Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- Helsingfors tingsrätt
- Gränsbevakningsväsendet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om Finlands deltagande i verksamheten för Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust). Den föreslagna lagen kompletterar Europeiska unionens förordning om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete. Genom lagen upphävs lagen om genomförande av vissa bestämmelser i beslutet om Eurojust. Den nya lagen motsvarar i stor utsträckning den gällande lagen, men det föreslås att en del av de gällande be-

Betänkande LaUB 1/2019 rd

stämmelserna slopas, eftersom det redan föreskrivs om dessa frågor i Eurojustförordningen och bestämmelserna således inte behövs.

Dessutom föreslås det främst tekniska ändringar i lagen om Åklagarmyndigheten, lagen om gemensamma utredningsgrupper, lagen om offentlig upphandling och koncession, konkurrenslagen, lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen och lagen om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden och om överföring av förundersökning och lagföring mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft när Eurojustförordningen blir tillämplig den 12 december 2019 eller så snart som möjligt efter det.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) i Haag har till uppgift att hjälpa nationella myndigheter med samordning och samarbete inom det rättsliga området för att bekämpa terrorism och sådan grov organiserad brottslighet som drabbar flera EU-länder.

Eurojust inrättades ursprungligen genom rådets beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (nedan Eurojustbeslutet) med syftet att effektivisera bekämpningen av grov organiserad brottslighet i Europeiska unionen. År 2008 genomfördes en omfattande reform av Eurojustbeslutet. I Finland har Eurojustbeslutet genomförts nationellt genom lagen om genomförande av vissa bestämmelser i beslutet om Eurojust (742/2010).

Europaparlamentet och rådet utfärdade den 14 november 2018 förordning (EU) 2018/1727 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF (nedan Eurojustförordningen). Förordningen ska börja tillämpas den 12 december 2019. Förordningen gäller som sådan och är direkt tillämplig. Lagutskottet har yttrat sig om förslaget till förordning i förhandlingsskedet (LaUU 24/2013 rd).

I förordningen bevaras de delar som har visat sig vara effektiva i administrationen och verksamheten, men samtidigt moderniserar byråns rättsliga ramar och effektiviserar dess verksamhet och struktur. Ett viktigt mål är att Eurojust ska kunna fokusera på operativ verksamhet och att den administrativa bördan för Eurojusts nationella medlemmar ska bli lättare (se s. 13 i RP).

Syftet med propositionen är att i den nationella lagstiftningen införa nationella bestämmelser som kompletterar Eurojustförordningen och att göra de ändringar som förordningen förutsätter i den nationella lagstiftningen om Eurojust. För tydlighetens skull görs de lagstiftningsändringar som följer av Eurojustförordningen på så sätt att den gällande Eurojustlagen (742/2010) upphävs och i stället stiftas en ny lag som kompletterar Eurojustförordningen (lagförslag 1). Till sitt innehåll motsvarar den föreslagna lagen i många avseenden den gällande lagen. Detta kan enligt propositionen anses vara ändamålsenligt med beaktande av att Eurojustförordningen i sak inte medför

Betänkande LaUB 1/2019 rd

några stora ändringar i Eurojusts verksamhet. Det har heller inte förekommit några nämnvärda problem i den gällande lagstiftningen på nationell nivå.

Den föreslagna Eurojustlagen innehåller kompletterande bestämmelser om bland annat den nationella medlemmen och dennes befogenheter, den biträdande medlemmen, assistenten till den nationella medlemmen, nationella kontaktpersoner och samordning, samarbete med nationella myndigheter, överföring av information, rätt att behandla personuppgifter och överföring av personuppgifter.

Vid sidan av den nya Eurojustlagen föreslås det främst tekniska ändringar i vissa andra lagar.

Lagutskottet fäster stor vikt vid Eurojusts roll och verksamhet som stöd för samarbetet och den rättsliga samordningen mellan de nationella myndigheterna i de olika medlemsstaterna. Utskottet anser att de lösningar i propositionen som gäller nationell reglering som kompletterar förordningen är motiverade. Sammantaget anser lagutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter.

Nationell medlem, biträdande medlem och assistent till den nationella medlemmen i Eurojust

I 2 § i den föreslagna Eurojustlagen (lagförslag 1) finns bestämmelser om den nationella medlemmen i Eurojust, 3 § föreskriver om den nationella medlemmens behörighet, 4 § handlar om den biträdande nationella medlemmen och 5 § föreskriver om assistenten till den nationella medlemmen. Enligt den föreslagna 2 § tillämpas i fråga om utnämningen av och behörighetsvillkoren för medlemmen vad som föreskrivs om utnämning av och behörighetskrav för statsåklagare. Enligt det föreslagna 4 § 1 mom. utses en åklagare som avses i 7 § i lagen om Åklagarmyndigheten till biträdande nationell medlem. Enligt 5 § 1 mom. utses likaså en åklagare som avses i 7 § i lagen om Åklagarmyndigheten till assistent till den nationella medlemmen.

Enligt artikel 7.4 i Eurojustförordningen ska de nationella medlemmarna och de biträdande nationella medlemmarna ha ställning som åklagare, domare eller företrädare för en rättslig myndighet med behörigheter som motsvarar de som en åklagare eller domare har enligt nationell rätt. Enligt artikel 7.7 i förordningen får en assistent agera på den nationella medlemmens vägnar eller ersätta denne, om han eller hon har en sådan ställning som avses i artikel 7.4.

Det betyder att förordningen tillåter att antingen en åklagare eller en domare utses till medlem respektive biträdande medlem. Utifrån inhämtad utredning anser lagutskottet dock att det i enlighet med propositionen är motiverat att utse en åklagare som uppfyller behörighetsvillkoren enligt 2 § i den föreslagna lagen till nationell medlem i Eurojust. Även i fråga om den biträdande medlemmen är den lösning som valts i propositionen motiverad. Utskottet instämmer i det som konstateras i propositionen (s. 18 i RP) om att det inte är motiverat att utse en domare till biträdande nationell medlem trots att det är tillåtet enligt förordningen. Domare ska vara oberoende, domare och åklagare har olika befogenheter och den nationella medlemmens uppgifter sköts bara tidvis av den biträdande nationella medlemmen. Enligt utskottet skulle det vara synnerligen problematiskt bland annat med tanke på domarnas oberoende om en person som sköter en domartjänst kan utses till biträdande medlem och därmed vid sidan av sina domaruppgifter tidvis skulle sköta uppgifter som biträdande medlem i Eurojust.

Betänkande LaUB 1/2019 rd

I enlighet med Eurojustförordningen kan till assistent i princip också utses en person som enligt den nationella lagstiftningen inte har åklagarbehörighet eller domarbehörighet enligt artikel 7.4 i förordningen. I så fall kan assistenten dock inte agera på den nationella medlemmens vägnar eller ersätta denne med beaktande av bestämmelserna i artikel 7.7. Utskottet instämmer utifrån inkommen utredning i det som står i propositionen (s. 19 i RP) om att det är motiverat att till assistent endast utse en person som kan ersätta den nationella medlemmen. Utskottet anser att den lösning som valts i propositionen är motiverad till denna del, eftersom det inte kan anses ändamålsenligt att assistenten inte vid behov kan agera på den nationella medlemmens vägnar eller ersätta denne, till exempel om den biträdande medlemmen är förhindrad.

Den nationella medlemmens befogenheter

I 3 § i den föreslagna Eurojustlagen (lagförslag 1) finns bestämmelser om den nationella medlemmens befogenheter. Enligt 1 mom. har den nationella medlemmen den behörighet som avses i 10 § i lagen om Åklagarmyndigheten i ärenden som omfattas av Eurojusts behörighet. Enligt 2 mom. får den nationella medlemmen på begäran av eller med samtycke av den behöriga myndigheten 1) hänföra ett brottmål till Eurojust, 2) framställa en begäran eller order om straffrättsligt samarbete till en främmande stat, 3) besluta om verkställighet i Finland av en sådan begäran eller order om straffrättsligt samarbete som hör till förundersökningsmyndighetens eller åklagarens behörighet, 4) bestämma om utförande i Finland av en förundersökningsåtgärd som vid Eurojusts samordningsmöte har ansetts behövlig och 5) besluta om godkännande eller samordning av kontrollerade leveranser i Finland.

Det föreslagna 3 § 3 mom. gäller brådskande situationer. Den nationella medlemmen får enligt det i brådskande fall besluta om de åtgärder som avses i 2 mom. 2—5 punkten och som omfattas av förundersökningsmyndighetens eller åklagarens behörighet, om han eller hon inte når den myndighet som har befogenhet att besluta om åtgärden. Innan den nationella medlemmen fattar sitt beslut ska han eller hon kontakta den myndighet som svarar för verkställigheten av åtgärden. En anmälan om åtgärden ska omedelbart lämnas till den myndighet som har befogenhet att besluta om åtgärden, varefter den myndigheten har befogenhet att besluta om åtgärden ska fortsätta eller avbrytas.

Den föreslagna regleringen av befogenheter motsvarar i stor utsträckning den gällande regleringen och har i princip begränsats i enlighet med de befogenheter för en nationell medlem som avses i Eurojustförordningen. Denna princip är motiverad enligt utskottet, eftersom befogenheterna regleras i artikel 8 i förordningen och eftersom den nationella medlemmens befogenheter annars blir problematiska med tanke på den noggrant avgränsade regleringen av gränsyterna mellan myndigheternas befogenheter. Lagutskottet har också tidigare i samband med behandlingen av den gällande lagstiftningen om genomförandet av Eurojustbeslutet fäst uppmärksamhet vid att den nationella medlemmens befogenheter har begränsats till vad som är nödvändigt med avseende på genomförandet av bestämmelserna om Eurojust på unionsnivå och genomförandet av det gränsöverskridande samarbetet (se LaUB 10/2010 rd, s. 3). Utskottet anser att denna utgångspunkt är väsentlig även i den aktuella propositionen. Det är klart att den nationella lagstiftningen inte ska ge den nationella medlemmen mindre omfattande befogenheter än vad som förutsätts i förordningen.

Betänkande LaUB 1/2019 rd

Lagutskottet påpekar att de föreslagna bestämmelserna om den nationella medlemmens befogenheter i 3 § i Eurojustlagen inte är identiska med ordalydelsen i artikel 8 i Eurojustförordningen. Enligt artikel 8.2 i Eurojustförordningen får medlemsstaterna dock bevilja de nationella medlemmarna ytterligare befogenheter i enlighet med nationell rätt. Förordningen hänvisar till nationell rätt också i fråga om de åtgärder som får vidtas i samförstånd med den behöriga nationella myndigheten enligt artikel 8.3 och beträffande åtgärder i brådskande ärenden enligt artikel 8.4. Bestämmelser om de nationella medlemmarnas befogenheter finns dessutom i skäl 15 i ingressen till förordningen. Där framgår det också att medlemsstaterna har handlingsutrymme att definiera dessa befogenheter i den nationella rätten. Enligt utskottets uppfattning är det således inte nödvändigt att formuleringarna är identiska i förordningen och den nationella lagen.

Enligt inkommen utredning har Eurojusts operativa verksamhet inte ändrats nämnvärt genom Eurojustförordningen, utan ändringarna gäller i huvudsak organiseringen av förvaltningen. Förordningen medför inga egentliga förändringar i de nationella myndigheternas verksamhet och det har inte förekommit några nämnvärda problem med den gällande Eurojustlagen på nationell nivå. Enligt uppgift har det vid beredningen av propositionen inte heller framkommit något behov av att bevilja den nationella medlemmen befogenheter som avviker från de nuvarande. Allt detta talar enligt utskottets åsikt för den lösning som regeringen gått in för i propositionen, det vill säga att i stor utsträckning följa formuleringarna i de gällande bestämmelserna.

Den föreslagna bestämmelsen i 3 § 2 mom. i Eurojustlagen om den nationella medlemmens behörighet är i stort sett densamma som motsvarande bestämmelse i den gällande lagen. Formuleringen ”begäran eller order om straffrättsligt samarbete” i 2 och 3 punkterna omfattar enligt utskottets uppfattning som allmänt begrepp de ansökningar om ömsesidig rättslig hjälp eller ömsesidigt erkännande som nämns i artikel 8.3 i förordningen, inklusive åtgärder enligt direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder och dess genomförandelag (430/2017). Bestämmelsen begränsar således enligt utskottets uppfattning inte tillämpningsområdet för de befogenheter som avses i förordningen till denna del.

Eftersom de allmänna bestämmelserna i 3 § 2 mom. 2 och 3 punkten redan omfattar åtgärder som hänför sig till en europeisk utredningsorder, finns det enligt utskottets uppfattning inte heller något behov av att i lagen ta in en explicit bestämmelse som motsvarar artikel 8.3 b i förordningen. Enligt utredning föreslås det i varje fall för tydlighetens skull i propositionen att den nuvarande regleringen bibehålls på så sätt att den nationella medlemmen enligt 2 mom. 4 punkten har behörighet att bestämma om utförande i Finland av en förundersökningsåtgärd som vid Eurojusts samordningsmöte har ansetts behövlig. På motsvarande sätt som i den gällande regleringen innehåller också 2 mom. 5 punkten en explicit bestämmelse om kontrollerade leveranser. Även om också denna åtgärd omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om en europeisk utredningsorder är det fråga om en utredningsåtgärd av särskild karaktär som förundersökningsmyndigheten ansvarar för, och åklagaren deltar i princip inte i processen. Enligt uppgift har det av denna anledning för tydlighetens skull ansetts motiverat att ha kvar en separat bestämmelse om saken. Sammantaget anser utskottet att formuleringen i 3 § 2 mom. i den föreslagna Eurojustlagen är lämplig och motiverad.

Enligt inhämtad utredning motsvarar också den ovan beskrivna bestämmelsen om brådskande fall i 3 § 3 mom. förpliktelserna i artikel 8.4 i förordningen. Där står det att i brådskande ärenden

Betänkande LaUB 1/2019 rd

när det inte är möjligt att identifiera eller kontakta den behöriga nationella myndigheten i tid ska de nationella medlemmarna vara behöriga att vidta de åtgärder som avses i punkt 3 i enlighet med nationell rätt – det vill säga de åtgärder som annars får vidtas i samförstånd med den nationella myndigheten – under förutsättning att de informerar den behöriga nationella myndigheten så snart som möjligt. Den föreslagna bestämmelsen i 3 § 3 mom. ger den nationella medlemmen möjlighet att agera i situationer som kräver snabba beslut, om han eller hon inte i Finland får kontakt med den myndighet som är behörig att besluta om åtgärden. Det kan vara fråga om en åtgärd som hör till förundersökningsmyndighetens eller åklagarens behörighet, såsom att göra eller verkställa en begäran om straffrättsligt samarbete, genomföra en förundersökningsåtgärd eller godkänna eller samordna kontrollerade leveranser.

Situationer där den behöriga nationella myndigheten inte kan kontaktas förekommer mest sannolikt på kvällar, nätter, veckoslut och lätthelgdagar. Den nationella medlemmen fattar exempelvis beslut om att genomföra en viss förundersökningsåtgärd eller bevilja tillstånd till kontrollerade leveranser, men den konkreta förundersökningsåtgärden eller den kontrollerade leveransen utförs av förundersökningsmyndigheten. Enligt det föreslagna 3 § 3 mom. ska den nationella medlemmen innan beslutet fattas stå i kontakt med den myndighet som svarar för verkställigheten av åtgärden. Den nationella medlemmen ska således innan beslutet fattas försäkra sig om att den åtgärd som avses i beslutet kan vidtas på kvälls- eller nattetid eller under ett veckoslut, att behövliga personalresurser står till förfogande för åtgärden och att denna kan genomföras tryggt. Enligt uppgift kommer den behöriga nationella myndigheten i regel sannolikt att kunna nås även utanför tjänstetid tack vare både förundersökningsmyndigheternas och åklagarmyndighetens jourssystem, så det kommer knappast att finnas behov av att tillämpa bestämmelsen.

Den ovan beskrivna förutsättningen i det föreslagna 3 § 3 mom. Eurojustlagen, alltså att den nationella medlemmen innan beslutet fattas ska kontakta den myndighet som ansvarar för verkställigheten av åtgärden, ingår också i 3 § 4 mom. i den gällande Eurojustlagen. Lagutskottet har i sitt betänkande om den gällande Eurojustlagen (LaUB 10/2010 rd, s. 3) ansett att kravet på kontakt i brådskande fall är viktigt för att säkerställa att det i praktiken finns resurser för att genomföra åtgärden och att den kan genomföras på ett säkert sätt. Utskottet anser att den här principen är väsentlig även i den aktuella propositionen.

Sammantaget anser utskottet att det föreslagna 3 § 3 mom. är lämpligt och motiverat.

Dataskydd

På behandlingen av personuppgifter i Eurojusts verksamhet tillämpas bestämmelserna om dataskydd i Eurojustförordningen och den nyligen reviderade dataskyddsförordningen för unionens institutioner, organ och byråer (förordning (EU) 2018/1725). Den föreslagna Eurojustlagen (8 § i lagförslag 1) innehåller en bestämmelse som delvis motsvarar den gällande lagen om överföring av information till den nationella medlemmen och om dennas rätt att få uppgifter och behandla personuppgifter. Dessutom innehåller den föreslagna lagen bestämmelser om tillstånd av en nationell behörig myndighet i en situation där Eurojust överför personuppgifter som den fått av en nationell myndighet i Finland vidare till ett tredjeland eller en internationell organisation i enlighet med Eurojustförordningen (9 §). Med avvikelse från den gällande lagen ska förhandstillstånd för överföring av personuppgifter till ett tredjeland enligt bestämmelsen beviljas av den behöriga

Betänkande LaUB 1/2019 rd

myndighet som gjorde den ursprungliga överföringen och inte av den nationella medlemmen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar artikel 56 i Eurojustförordningen. Lagutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen i 9 § är lämplig, eftersom den myndighet som gjorde den ursprungliga överföringen kan antas ha de bästa förutsättningarna att bedöma konsekvenserna av att tillstånd beviljas.

I den föreslagna Eurojustlagen ingår med avvikelse från den gällande lagen inte längre bestämmelser om Finlands representant i Eurojusts gemensamma tillsynsmyndighet, eftersom tillsynen över behandlingen av personuppgifter enligt Eurojustförordningen överförs från tillsynsmyndigheten till Europeiska datatillsynsmannen. Denne ska övervaka behandlingen av personuppgifter vid Eurojust i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 40 i Eurojustförordningen. Enligt förordningen (artikel 42) ska datatillsynsmannen bedriva ett nära samarbete med de nationella myndigheterna. I Finland är dataombudsmannen nationell myndighet.

Sammantaget anser lagutskottet att dataskyddslagstiftningen om Eurojust är adekvat. Behovet av nationella kompletterande bestämmelser om behandlingen av personuppgifter är synnerligen litet eftersom dataskyddsbestämmelserna i Eurojustförordningen är tillräckligt omfattande och detaljerade. Utifrån inkommen utredning anser utskottet att dataskyddsbestämmelserna i förslaget till Eurojustlag är motiverade och lämpliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–7 i proposition RP 45/2019 rd utan ändringar.

Helsingfors 12.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
medlem Marko Asell sd
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pauli Kiuru saml.

Betänkande LaUB 1/2019 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.