

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om samarbete mellan Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och de behöriga myndigheter som ansvarar för det straffrättsliga samarbetet i Bosnien och Hercegovina

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen statsrådets skrivelse om förhandlingar om ett avtal mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om samarbete mellan Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och de behöriga myndigheter som ansvarar för det straffrättsliga samarbetet i Bosnien och Hercegovina.

Helsingfors den 14 mars 2024

Justitieminister Leena Meri

Konsultativ tjänsteman Miia Ljungqvist

FÖRHANDLINGAR OM ETT AVTAL MELLAN EUROPEISKA UNIONEN OCH BOSNIEN OCH HERCEGOVINA OM SAMARBETE MELLAN EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR STRAFFRÄTTSLIGT SAMARBETE (EUROJUST) OCH DE BEHÖRIGA MYNDIGHETER SOM ANSVARAR FÖR DET STRAFFRÄTTSLIGA SAMARBETET I BOSNIEN OCH HERCEGOVINA

1 Bakgrund

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF (Eurojustförordningen) antogs den 14 november 2018. Förordningen trädde i kraft den 12 december 2019. Enligt artikel 47 och 52 i Eurojustförordningen kan Eurojust upprätta och upprätthålla samarbetsrelationer med myndigheter i tredje länder i enlighet med en samarbetsstrategi. För detta ändamål ska Eurojust utarbeta en samarbetsstrategi vart fjärde år i samråd med kommissionen, i vilken det fastställs med vilka tredjeländer och internationella organisationer det finns ett operativt behov av samarbete. I november 2019 godkände Eurojusts kollegium den första samarbetsstrategin, för åren 2020–2023. Bosnien och Hercegovina är ett av de länder som omfattas av samarbetsstrategin.

Den 19 november 2020 antog kommissionen en rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om avtal mellan Europeiska unionen och Algeriet, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Tunisien och Turkiet om samarbete mellan Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och de behöriga myndigheterna för straffrättsligt samarbete i dessa tredjeländer. Vid förhandlingarna om förhandlingsmandatet utökades förteckningen med Argentina, Brasilien och Colombia. Den 1 mars 2021 gav rådet kommissionen bemyndigande att förhandla om samarbetsavtal med de ovannämnda staterna. Om förhandlingsmandatet har en E-skrivelse (E 165/2020 rd) överlämnats till riksdagen.

På grundval av rådets beslut inledde kommissionen förhandlingar med de behöriga myndigheterna i Bosnien och Hercegovina, och den enda förhandlingsrundan genomfördes den 25 oktober 2023.

Den 16 januari 2024 nådde kommissionen och de behöriga myndigheterna i Bosnien och Hercegovina enighet om avtalstexten. Avtalstexten har inte ännu paraferats och godkänts av något nationellt organ i Bosnien och Hercegovina.

2 Syfte med förslaget

Avtalsförslaget gäller ett avtal mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om samarbete mellan Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och de behöriga myndigheter som ansvarar för det straffrättsliga samarbetet i Bosnien och Hercegovina.

Syftet med samarbetsavtalet är att utveckla relationerna mellan Eurojust och Bosnien och Hercegovina så att avtalsparterna kan samarbeta effektivt och utbyta information med varandra för att bekämpa organiserad brottslighet och terrorism.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Utkastet till avtal mellan Eurojust och Bosnien och Hercegovina motsvarar till stor del de samarbetsavtal som Eurojust ingått med tredjeländer tidigare. Eurojust har samarbetsavtal med Ukraina, Montenegro, Island, Schweiz, Norge, Förenta staterna, Förenade kungariket, Nordmakedonien, Liechtenstein, Moldavien, Albanien, Georgien och Serbien.

Kapitel 1 i det föreslagna avtalet innehåller bestämmelser om mål, tillämpningsområde, definitioner som tillämpas i avtalet, kontaktpunkter, sambandsåklagare, sambandsdomare, operativa och strategiska möten samt inrättande av gemensamma utredningsgrupper.

Kapitel 2 i utkastet gäller informationsutbyte och dataskydd, frågor som utgör en central del av avtalet. Utkastet säkerställer för sin del en hög nivå på dataskyddet. I artiklarna 10–22 i utkastet fastställs grundläggande principer för dataskydd, inbegripet ändamålsbegränsning, uppgiftskvalitet och regler för behandling av särskilda kategorier av uppgifter, skyldigheter för personuppgiftsansvariga, inbegripet lagringstider, logguppgifter och dokumentation, datasäkerhet och individuella rättigheter i fråga om överförda personuppgifter, som gäller bland annat åtkomst till uppgifter, rättelse av dem och automatiserad behandling av personuppgifter, oberoende och effektiv tillsyn samt administrativ och rättslig prövning.

Enligt artikel 9 i utkastet får personuppgifter behandlas endast för de syften som anges i artikeln, det vill säga för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder inom de ramar som anges i artikel 10.6 och inom ramen för de behöriga myndigheternas respektive mandat. Dessutom ska den behöriga myndigheten senast vid tidpunkten för överföringen av personuppgifter ange minst ett särskilt ändamål för överföringen av uppgifterna.

Artikel 10 i kapitel 2 i utkastet föreskriver om de allmänna principer för dataskydd som ska iakttas vid överföring av personuppgifter.

Artikel 11 i utkastet gäller kategorier av registrerade och särskilda kategorier av personuppgifter samt ytterligare skyddsåtgärder för dem. Punkt 1 i artikeln begränsar överföring av personuppgifter för brottsoffer, vittnen och andra personer som kan lämna information om ett brott. Överföring är tillåten endast om det i ett enskilt fall är absolut nödvändigt och proportionellt för att utreda och lagföra ett grovt brott. Punkt 2 i artikeln innehåller en motsvarande begränsning när det gäller överföring av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter som behandlas för att unikt identifiera en fysisk person och uppgifter om en persons hälsa eller en persons sexualliv eller sexuella läggning. Enligt punkt 3 i artikeln ska parterna (Eurojust och myndigheterna i Bosnien och Hercegovina) säkerställa att man vid överföring av personuppgifter enligt punkterna 1 och 2 vidtar ytterligare säkerhetsåtgärder.

Artikel 12 i utkastet förbjuder beslut som enbart grundar sig på automatisk behandling av personuppgifter, men man får avvika från detta förbud om besluten enligt lag är tillåtna för att utreda och lagföra allvarliga brott och om de tillämpas med lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades fri- och rättigheter. Den registrerade ska åtminstone ha rätt att kräva att uppgifterna behandlas av en fysisk person.

Artikel 13 i utkastet begränsar vidareöverföring av mottagna personuppgifter. Utgångspunkten för vidareöverföring i alla situationer som artikeln gäller är att den part som gett uppgiften ger

sitt uttryckliga samtycke till vidareöverföringen på förhand, att uppgiften används för samma ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen överfördes och att dataskyddet är tillräckligt.

Den registrerades rättigheter regleras i artikel 14, 15, 17 och 22. Dessa innehåller bestämmelser om den registrerades rätt att få information, rätt att rätta eller radera uppgifter eller begränsa tillgången till dem, rätt att få information om en personuppgiftsincident och rätt till effektiva rättsmedel.

Kapitel 3 i utkastet gäller uppgifternas konfidentialitet och artikel 23 i detta kapitel föreskriver att det praktiska samarbetsarrangemang som det avtalats om mellan Eurojust och Bosnien och Hercegovinas behöriga myndigheter ska tillämpas på utbyte av säkerhetsskyddsklassificerade och känsliga icke-säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

I artikel 24 i kapitel 4 i utkastet finns bestämmelser om ansvars- och ersättningsfrågor som gäller de behöriga myndigheterna.

Kapitel 5 i utkastet innehåller avtalets slutbestämmelser, inklusive bestämmelser om fördelning av kostnader, praktiska samarbetsarrangemang, förhållandet till andra internationella instrument, underrättelse om genomförande av avtalet, avtalets ikraftträdande, tillämpning, ändring och komplettering samt översyn och utvärdering av avtalet. Kapitel 5 innehåller också en klausul om tvistlösning och upphävande av tillämpningen av avtalet. Dessutom föreskrivs i artikel 33 i kapitel 5 om uppsägning av avtalet.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

De huvudsakliga målen med avtalsförslaget är samarbete mellan Eurojust och Bosnien och Hercegovina i straffrättsliga ärenden och införande av tillräckliga skyddsåtgärder för den personliga integriteten och enskildas grundläggande fri- och rättigheter för detta samarbete. Förslagets materiella rättsliga grund är artikel 16.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan EUF-fördraget), som gäller skydd av personuppgifter, samt artikel 85 i EUF-fördraget, som gäller Eurojusts verksamhet och uppgifter.

Artikel 218.5 i EUF-fördraget föreskriver om beslut som rådet fattar ”om bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet” och artikel 218.6 om dess beslut ”om ingående av avtalet”. Eftersom förslaget gäller områden där det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, krävs att Europaparlamentet godkänner det innan rådet kan beslut att ingå avtalet. Därför är den processuella rättsliga grunden för upprättandet av avtalet artikel 218.6 a v i EUF-fördraget. Rådet fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet i båda skedena.

Man kan uppnå målen med det föreslagna avtalet endast genom att ingå ett bindande internationellt avtal om nödvändiga samarbetsåtgärder och i detta avtal säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna. Enligt statsrådets bedömning är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen.

Artikel 56.2 i Eurojustförordningen definierar situationer där Eurojust kan överföra operativa personuppgifter till rättsliga myndigheter i ett tredjeland. Överföring av personuppgifter kräver att Eurojust och samarbetslandet, i detta fall Bosnien och Hercegovina, ingår ett bindande internationellt avtal som på ett adekvat sätt säkerställer integritetsskydd och enskildas grundläggande fri- och rättigheterna. På grundval av artikel 3.2 i EUF-fördraget har unionen

exklusiv befogenhet att ingå det föreslagna avtalet, varför subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig.

5 Förslagets konsekvenser

Avtalet främjar avtalsparternas möjligheter att bekämpa organiserad brottslighet.

Förslaget har inga konsekvenser för Finlands nationella lagstiftning. Lagstiftning som kompletterar Eurojustförordningen har i Finland införts genom lagen om Finlands deltagande i verksamheten för Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) (1232/2019). Lagen reglerar bland annat utlämnande, överföring och behandling av uppgifter.

6 Förslagets förhållande till Finlands lagstiftning, grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (inkl. Ålands ställning)

Förslaget har inga konsekvenser för Finlands nationella lagstiftning. Lagstiftning som kompletterar Eurojustförordningen har i Finland införts genom lagen om Finlands deltagande i verksamheten för Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) (1232/2019). Lagen reglerar bland annat utlämnande, överföring och behandling av uppgifter.

Det föreslagna avtalet har betydelse med tanke på skyddet för personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt detta moment utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Skyddet av personuppgifter behandlas också i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som värnar vars och ens rätt till skydd av personuppgifter. Denna artikel kräver att personuppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Även artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter innehåller bestämmelser om rätten för var och en till respekt för sitt privatliv. På sådan behandling av personuppgifter som utförs av EU:s institutioner, organ och byråer tillämpas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 (nedan dataskyddsförordningen för institutioner) såvida det inte finns särskilda bestämmelser om denna behandling. Eurojustförordningens dataskyddsregler om behandling av operativa personuppgifter, såsom reglerna om överföring av operativa personuppgifter i artiklarna 56–59, betraktas som särskilda dataskyddsregler i förhållande till dataskyddsförordningen för institutioner (artikel 26.3 i Eurojustförordningen).

Det föreslagna avtalet gäller överföring av operativa personuppgifter till tredjeländer. Enligt unionsrätten får personuppgifter överföras från unionen till ett tredjeland endast om detta land säkerställer en skyddsnivå för personuppgifter som i huvudsak motsvarar den skyddsnivå som säkerställs för dessa personuppgifter i unionen. Enligt Eurojustförordningen kan överföring av operativa personuppgifter till ett tredjeland bland annat grunda sig på ett beslut om adekvat skyddsnivå (artikel 57 i Eurojustförordningen) eller på ett rättsligt bindande instrument (artikel 58.1 a). I det föreslagna avtalet är det frågan om ett sådant rättsligt bindande instrument som krävs i Eurojustförordningen. I sådana instrument ska det fastställas lämpliga skyddsåtgärder för operativa personuppgifter. Det föreslagna avtalsutkastet innehåller bestämmelser om lämpliga skyddsåtgärder för operativa personuppgifter. De skyddsåtgärder som nämns är bland annat begränsning av användningsändamålet och villkor för behandlingen av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Dessutom innehåller utkastet särskilda bestämmelser om bland annat förvaringstider, logguppgifter, datasäkerhet och säkerställande av individuella rättigheter.

När det gäller de finska myndigheterna regleras överföringen av personuppgifter till tredjeländer i 9 § i lagen om Finlands deltagande i verksamheten för Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) (1232/2019). Enligt denna paragraf kan förhandstillstånd för överföring av uppgifter till Eurojust beviljas av den behöriga myndighet som gjorde den ursprungliga överföringen med vederbörligt beaktande av brottets allvar, det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen överfördes och andra relevanta omständigheter i ärendet. I regeringens proposition om lagen (RP 45/2019 rd, s. 21) definieras de andra relevanta omständigheterna närmare. Sådana omständigheter kan bland annat vara människorättssituationen i det land som tar emot uppgifterna eller en situation där en person på grund av att uppgifterna lämnas ut riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång. En finsk myndighet kan alltså låta bli att ge förhandstillstånd för överföring av uppgifter till exempel om människorättssituationen i tredjelandet eller säkerställandet av en rättvis rättegång väcker misstankar.

I den ovannämnda propositionen konstateras även att man vid prövningen av om ett förhandstillstånd ska ges kan beakta motsvarande omständigheter som de som förutsatts i 41 § 3 mom. i den så kallade dataskyddslagen avseende brottmål (1054/2018). I regeringens proposition om denna lag (RP 31/2018 rd, s. 60) konstateras att den personuppgiftsansvarige dessutom ska ta hänsyn till för vilket syfte personuppgifterna kommer att användas och i synnerhet att uppgifterna inte används t.ex. för att meddela dödsstraff eller för någon form av omänsklig behandling. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 36/2018 rd) ansett att information inte får lämnas ut till eller tas emot i samarbete med en stat som kan anses göra sig skyldig till systematiska människorättskränkningar eller där metoderna för underrättelseinhämtning inte följer de standarder som fastställts i de internationella människorättskonventionerna.

Statsrådet bedömer att det föreslagna avtalsutkastet innehåller lämpliga skyddsåtgärder för säkerställandet av nivån på skyddet av operativa personuppgifter.

7 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Den 1 februari 2024 överlämnade kommissionen utkastet till avtal mellan Europeiska unionen och Bosnien och Hercegovina om samarbete mellan Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och de behöriga myndigheter som ansvarar för det straffrättsliga samarbetet i Bosnien och Hercegovina.

Arbetsgruppen för straffrättsligt samarbete (COPEN) behandlade utkastet till avtal vid sitt möte den 13 februari. Vid mötet hade medlemsstaterna möjlighet att ge kommentarer och förslag till ändringar av avtalet – förslag som kan beaktas innan texten får sin slutliga form. Bosnien och Hercegovina har inte ännu nationellt paraferat och godkänt avtalet. Bosnien och Hercegovina har under förhandlingarna framfört att avtalet är till stor nytta för landet, dels för att Bosnien och Hercegovina i framtiden ska bli medlem av unionen, dels för att det finns ett verkligt operativt behov av avtalet. När det gäller Bosnien och Hercegovina diskuterade COPEN främst tekniska frågor, och när det gäller dataskyddet påminde kommissionen om att avtalet träder i kraft när avtalsparten meddelar att de överenskomna frågorna har genomförts. Avsikten är att avtalet ska godkännas på teknisk nivå vid COPEN-mötet för allmänna frågor den 13 mars 2024.

Kommissionen ska lägga fram ett förslag till rådets beslut om undertecknande av avtalet. Innan rådet kan fatta ett beslut om ingående av avtalet måste Europaparlamentet godkänna det.

8 Nationell behandling av förslaget

Om kommissionens förhandlingsmandat har en E-skrivelse (E 165/2020 rd) överlämnats till riksdagen: Kommissionens rekommendation till rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om avtal mellan Europeiska unionen och Algeriet, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Tunisien och Turkiet om samarbete mellan Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) och de behöriga myndigheterna för straffrättsligt samarbete i dessa tredjeländer. Stora utskottet har omfattat statsrådets ståndpunkt i enlighet med lagutskottets utlåtande.

Denna U-skrivelse utarbetades vid justitieministeriet och behandlades i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU7) 4–6 mars 2024. Under utskottsbehandlingen kommenterades utkastet av utrikesministeriet och justitieministeriets avdelning för demokrati och offentlig rätt. Ändringsförslagen var av teknisk och utseendemässig karaktär.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder ingåendet av avtalet med Bosnien och Hercegovina. Statsrådet anser att avtalet är till fördel för Finland, eftersom det bedöms kunna främja utredningen av sådana krävande brott vars rättsliga behandling ligger i Finlands intresse. Avtalet bidrar till att förverkliga det straffrättsliga ansvaret i allvarliga gränsöverskridande brott. Avtalet bidrar också till att främja regeringsprogrammets skrivelse om kraftig bekämpning av organiserad brottslighet och säkerställer en hög nivå på dataskyddet.