



Kommittédirektiv

En effektivare gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis för brottsbekämpande myndigheter

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att se över regleringen om gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis med anledning av nya internationella instrument. Tillgång till elektroniska uppgifter är ofta av avgörande betydelse i utredningar om allvarlig brottslighet. Inom Europarådet har det antagits ett tilläggsprotokoll till konventionen om it-relaterad brottslighet (Budapestkonventionen) och inom kort förväntas EU besluta en förordning om europeiska bevarande- och utlämnandeorder för elektroniska bevis samt ett till förordningen kompletterande direktiv. Tilläggsprotokollet och EU-rättsakterna innehåller bestämmelser om gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis. Syftet med uppdraget är att säkerställa att svenska brottsbekämpande myndigheter på ett effektivt och rättssäkert sätt kan använda de gränsöverskridande verktyg som instrumenten erbjuder.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga vilka svenska bestämmelser som berörs av EU-förordningens bestämmelser om europeiska bevarande- och utlämnandeorder samt analysera om de svenska bestämmelserna bör ändras eller kompletteras,
- ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behöriga myndigheter enligt EU-förordningen,

- analysera hur EU-direktivet om utsedda verksamhetsställen och rättsliga ombud bör genomföras i svensk rätt,
- kartlägga och analysera vilka sanktioner som bör aktualiseras vid överträdelser av EU-förordningen och relevanta nationella bestämmelser som genomför EU-direktivet,
- kartlägga vilka svenska bestämmelser som berörs av tilläggsprotokollet och analysera om de svenska bestämmelserna bör ändras eller kompletteras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 december 2024.

Nya EU-rättsakter för gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis

EU:s kommande förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och för verkställande av annan frihetsberövande åtgärd till följd av straffrättsliga förfaranden (här kallad EU-förordningen) träder i kraft tre år efter antagandet. Det kommande direktivet om fastställande av harmoniserade regler för att utse utsedda verksamhetsställen och utse rättsliga ombud för insamling av elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden (här kallat EU-direktivet) ska genomföras senast två och ett halvt år efter antagandet. Syftet med de nya EU-reglerna är att medlemsstaterna i straffrättsliga förfaranden snabbare och effektivare ska kunna säkra och inhämta elektroniska bevis, samtidigt som skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter följs.

EU-förordningen innebär att en behörig myndighet i en medlemsstat kan vända sig till en tjänsteleverantör som är etablerad eller representerad i en annan medlemsstat, med ett beslut om att elektroniska bevis ska bevaras (bevarandeorder) eller lämnas ut (utlämnandeorder). Det spelar ingen roll i vilket land de elektroniska uppgifterna finns lagrade. Med elektroniska bevis avses abonnentuppgifter, trafikuppgifter och innehållsdata. Enligt EU-förordningen är medlemsstaterna skyldiga att utse en eller flera behöriga myndigheter som bland annat ska ha befogenhet att utfärda, sända, erkänna och verkställa europeiska bevarande- och utlämnandeorder. EU-direktivet innehåller bestämmelser om att vissa tjänsteleverantörer är skyldiga att utse utsedda verksamhetsställen eller rättsliga ombud inom unionen. Det är de utsedda verksamhetsställena eller de rättsliga ombuden som ska ta emot europeiska bevarande- och utlämnandeorder för tjänsteleverantörernas räkning samt ansvara för att de fullföljs. Medlemsstaterna ska införa

nationella bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av vissa skyldigheter enligt EU-förordningen och relevanta nationella bestämmelser som genomför EU-direktivet.

För att Sverige ska uppfylla de skyldigheter som åläggs medlemsstaterna i förordningen och för att genomföra direktivet krävs ändringar och kompletteringar av svensk rätt. Myndigheter och domstolar som är behöriga att agera enligt förordningen och direktivet ska också utses. Det är angeläget att relevanta svenska brottsbekämpande myndigheter fullt ut kan använda systemet med europeiska bevarande- och utlämnandeorder för att på ett effektivt sätt kunna utreda och lagföra brott. Tillgång till elektroniska uppgifter är ofta av avgörande betydelse i utredningar om allvarlig brottslighet och i utredningar om brott som begås över internet. Elektroniska uppgifter lagras allt oftare på andra platser än hos användaren och inte sällan utomlands. Informationen kan ständigt förflyttas eller finnas på flera platser samtidigt, vilket många gånger gör det omöjligt att identifiera en specifik plats där informationen finns. Ett effektivt gränsöverskridande samarbete är därför av största vikt för att brottsbekämpande myndigheter ska kunna utreda och lagföra brott.

Uppdraget att möjliggöra en effektivare åtkomst till elektroniska bevis

Med en europeisk bevarandeorder avses enligt EU-förordningen ett beslut av en behörig myndighet i en medlemsstat enligt vilket en tjänsteleverantör i en annan medlemsstat ska bevara elektroniska bevis under en viss tid. Med en europeisk utlämnandeorder avses ett beslut av en behörig myndighet i en medlemsstat enligt vilket en tjänsteleverantör i en annan medlemsstat ska lämna ut elektroniska bevis till myndigheten. En europeisk bevarande- eller utlämnandeorder får utfärdas under förutsättning att en sådan åtgärd är möjlig att vidta i ett jämförbart nationellt ärende. Europeiska bevarande- och utlämnandeorder som avser abonnentuppgifter eller trafikuppgifter som begärts med det enda syftet att identifiera användaren får utfärdas för utredning av alla brott. En order får också utfärdas för verkställande av ett fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd där strafftiden uppgår till minst fyra månader. För att få utfärda en europeisk utlämnandeorder som avser innehållsuppgifter eller trafikuppgifter som begärts med det enda syftet att identifiera användaren krävs att maximistraffet för det aktuella brottet ska vara minst tre års fängelse eller att det ingår i den lista över särskilda brott som anges i EU-förordningen.

Både traditionella tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer som tillhandahåller nummeroberoende interpersonella kommunikationstjänster (s.k. OTT-tjänster), till exempel Apple Imessage och Facetime, Facebook Messenger och Whatsapp, omfattas av EU-förordningen. Enligt EU-förordningen är tjänsteleverantörerna som utgångspunkt skyldiga att fullfölja en europeisk bevarande- eller utlämnandeorder. Om en tjänsteleverantör inte fullföljer en order får den utfärdande behöriga myndigheten skicka ordern till den behöriga myndigheten i den verkställande staten för verkställighet. Som utgångspunkt ska den verkställande myndigheten erkänna ordern och vidta de åtgärder som krävs för verkställighet. Det ska ske genom att den verkställande myndigheten informerar tjänsteleverantören om dennes skyldighet att fullfölja ordern, möjligheten att invända mot ordern och om tillämpliga sanktioner om skyldigheterna som följer av EU-förordningen inte följs. Den verkställande myndigheten ska även ange en tidpunkt för när tjänsteleverantören senast ska ha fullföljt ordern eller framställt en invändning mot den.

Svenska bestämmelser om bevarande av elektroniska uppgifter för utredning av brott finns i 27 kap. 16 och 16 a §§ rättegångsbalken. Både en fysisk och juridisk person, till exempel en tjänsteleverantör, kan föreläggas att bevara en viss uppgift som den innehar i elektronisk form om uppgiften skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om ett brott. De uppgifter som avses kan vara av vilket slag som helst, till exempel en digitalt lagrad bild, innehåll i ett meddelande eller en uppgift om ett meddelandes ursprung eller adressat (se propositionen Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet, prop. 2020/21:72 s. 23).

I svensk rätt finns även möjligheter för brottsutredande myndigheter att hämta in elektroniska uppgifter från traditionella tjänsteleverantörer. Traditionella tjänsteleverantörer är således under vissa förutsättningar skyldiga att lämna ut en uppgift om abonnemang, eller annan uppgift som angår ett specifikt elektroniskt meddelande när det gäller brottslig verksamhet eller vid misstanke om brott (9 kap. 33 § lagen [2022:486] om elektronisk kommunikation). Om en tjänsteleverantör inte uppfyller sina skyldigheter i fråga om att lämna ut vissa elektroniska uppgifter till brottsbekämpande myndigheter kan de påföras sanktionsavgift (12 kap. 1 § lagen om elektronisk kommunikation). Brottsutredande myndigheter kan dessutom få tillgång till uppgifter från tjänsteleverantörer genom hemliga tvångsmedel (27 kap. 18 och 19 §§ rättegångsbalken).

I propositionen Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott (2022/23:126) föreslås flera ändringar i reglerna om hemliga tvångsmedel. I betänkandet Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50) föreslås bland annat att tjänsteleverantörer på begäran ska kunna lämna ut uppgifter om abonnemang till Polismyndigheten om uppgiften behövs för att lokalisera någon i syfte att möjliggöra verkställighet av frihetsberövande påföljder. Den 30 maj 2023 redovisades betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22) som bland annat innehåller förslag om att OTT-tjänster ska omfattas av skyldigheterna att lagra och lämna ut uppgifter om elektronisk kommunikation.

Det är angeläget att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av europeiska bevarande- och utlämnandeorder och att svenska brottsbekämpande myndigheter fullt ut kan använda de möjligheter som EU-förordningen ger.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka svenska bestämmelser som berörs av EU-förordningens bestämmelser om europeiska bevarande- och utlämnandeorder,
- analysera om de svenska bestämmelserna bör ändras eller kompletteras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå behöriga och centrala myndigheter

Enligt EU-förordningen ska medlemsstaterna utse en eller flera myndigheter som bland annat ska vara behöriga att utfärda, sända och erkänna europeiska bevarande- och utlämnandeorder. I EU-förordningen ställs olika krav på vem eller vilken myndighet som har rätt att utfärda olika former av europeiska bevarande- eller utlämnandeorder. En behörig myndighet ska även kunna samråda med en annan medlemsstat innan en order utfärdas och i vissa fall ta emot anmälningar om utfärdade order. Vidare ska medlemsstaterna utse en eller flera myndigheter som ska vara behöriga att verkställa order på en annan medlemsstats vägnar. Utöver detta ska medlemsstaterna utse domstolar som ska pröva invändningar från en tjänsteleverantör om att ett tredjelands lag förhindrar ett utlämnande av de begärda elektroniska uppgifterna. Enligt EU-förordningen finns även en möjlighet för medlemsstaterna att inrätta en eller flera centrala myndigheter

med administrativa uppgifter som rör europeiska bevarande- och utlämnandeorder. Medlemsstaterna ska även ange om framställningar enligt förordningen godtas på andra språk än deras egna officiella språk.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behöriga myndigheter enligt EU-förordningen,
- ta ställning till vilken eller vilka domstolar som bör kunna pröva invändningar om att ett tredjelands lag förhindrar ett utlämnande enligt EU-förordningen,
- analysera om det finns behov av att utse en central myndighet enligt EU-förordningen och i så fall ta ställning vilken myndighet som bör utses,
- analysera behovet av författningsändringar eller andra åtgärder som krävs för att de föreslagna myndigheterna och domstolarna ska kunna utföra sina skyldigheter enligt EU-förordningen på ett effektivt och rättssäkert sätt,
- ta ställning till om framställningar som skickas till Sverige ska godtas på andra språk än svenska, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att genomföra EU-direktivet om att utse utsedda verksamhetsställen, rättsliga ombud och central myndighet

EU-direktivet utgör ett komplement till EU-förordningen och vissa andra rättsliga instrument som rör inhämtande av elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden, till exempel EU:s direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. I EU-direktivet finns bestämmelser om att vissa tjänsteleverantörer ska vara skyldiga att utse minst ett utsett verksamhetsställe eller ett rättsligt ombud i unionen, som medlemsstaterna ska kunna vända sig till med framställningar om insamling av bevis i straffrättsliga förfaranden. Uppdraget för de utsedda verksamhetsställena och rättsliga ombuden är att ta emot, följa och fullfölja förelägganden och beslut om insamling av bevis i straffrättsliga förfaranden från medlemsstater. Av EU-direktivet följer också att var och en av medlemsstaterna ska utse en eller flera centrala myndigheter med uppgift att samarbeta och samordna åtgärder med andra centrala myndigheter och kommissionen samt säkerställa tillämpningen av direktivet.

Utredaren ska därför

- analysera hur EU-direktivet om utsedda verksamhetsställen och rättsliga ombud bör genomföras i svensk rätt,
- föreslå vilken eller vilka myndigheter som bör utses till centrala myndigheter enligt EU-direktivet,
- analysera behovet av författningsändringar eller andra åtgärder som krävs för att den eller de föreslagna myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag enligt EU-direktivet på ett effektivt och rättssäkert sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå sanktioner och bedöma behovet av författningsändringar i övrigt

EU-förordningen innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner vid tjänsteleverantörers överträdelse av skyldigheter enligt förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. I EU-direktivet finns liknande bestämmelser om sanktioner för överträdelse av de nationella bestämmelser som genomför vissa utpekade delar av direktivet.

Införandet av EU-förordningen och EU-direktivet kan även medföra behov av andra författningsändringar. Det kan bland annat gälla tjänsteleverantörers möjligheter att kräva ersättning av den utfärdande staten för kostnader som uppstår i samband med hanteringen av europeiska bevarande- och utlämnandeorder samt hur rätten till effektiva rättsmedel ska kunna utövas på ett ändamålsenligt sätt enligt vad som anges i EU-förordningen.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka sanktioner som bör aktualiseras vid överträdelse av EU-förordningen och relevanta nationella bestämmelser som genomför EU-direktivet, och
- analysera och vid behov lämna förslag om andra författningsändringar än sådana om sanktioner som bedöms nödvändiga med anledning av förordningen och direktivet.

Uppdraget att tillträda Budapestkonventionens andra tilläggsprotokoll

I november 2021 antog Europarådets ministerkommitté det andra tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (Budapestkonventionen). Tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser som syftar till att ge de brottsbekämpande myndigheterna nya och mer effektiva verktyg för gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis. Det handlar om möjligheter för behöriga myndigheter i en stat att i brottsutredande syfte dels vända sig till privata aktörer i en annan stat för att få ut domän- och abonnemangsuppgifter, dels vända sig till behöriga myndigheter i den andra staten för verkställighet av en order om utlämnade av abonnemangs- och trafikuppgifter. Vidare finns bestämmelser som syftar till att stärka det rättsliga samarbetet mellan konventionsstaterna, bland annat genom rättslig hjälp i nödsituationer och utökat användande av Nätverket 24/7.

Bestämmelserna i tilläggsprotokollet faller inom ett område som i stor utsträckning omfattas av EU-gemensamma regler och därmed unionens exklusiva externa befogenhet. Unionen kan emellertid inte underteckna protokollet, eftersom endast stater kan bli parter i det. Genom ett beslut av Europeiska unionens råd den 14 februari 2023 bemyndigades medlemsstaterna att i unionens intresse ratificera protokollet. Sverige undertecknade protokollet den 12 maj 2022.

Frågan om vilka ändringar av nationell rätt som kan krävas med anledning av tilläggsprotokollet bör lämpligtvis behandlas tillsammans med frågan om vilka ändringar som krävs med anledning av de nya EU-rättsakterna om åtkomst till elektroniska bevis. De ändringar som kan krävas i nationell rätt kan komma att påverkas av innehållet i rådets beslut när det gäller förbehåll, förklaringar, underrättelser, meddelanden och anvisningar.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka svenska bestämmelser som berörs av tilläggsprotokollet,
- analysera om de svenska bestämmelserna bör ändras eller kompletteras,
- föreslå de eventuella förbehåll och förklaringar som bör göras i samband med ett tillträde,
- ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som bör utses till behöriga myndigheter för förfarandena i tilläggsprotokollet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att i övrigt se över regleringen om rättsligt samarbete vid frysning av elektroniska uppgifter

För att genomföra Budapestkonventionen i svensk rätt infördes den 1 maj 2021 bestämmelser om att den som innehar en viss lagrad elektronisk uppgift som behövs i en brottsutredning ska kunna föreläggas att bevara uppgiften, en form av s.k. frysning (27 kap. 16 § rättegångsbalken). När det gäller det gränsöverskridande rättsliga samarbetet omfattas ett föreläggande om bevarande av uppgifter av bestämmelserna om rättslig hjälp i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Ett sådant föreläggande anses också vara en sådan utredningsåtgärd som omfattas av lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål gäller inte om lagen om en europeisk utredningsorder är tillämplig.

Den 13 december 2022 lämnade Åklagarmyndigheten in en framställan om förtydliganden i regleringen om gränsöverskridande hantering av förelägganden om bevarande av uppgifter (Ju2022/03650). I framställan anges bl.a. att andra EU-stater inte anser att en europeisk utredningsorder ska användas vid förelägganden om frysning och att det medför problem i det rättsliga samarbetet som kan behöva åtgärdas genom lagändringar.

Frågan om det med anledning av Åklagarmyndighetens framställan kan finnas skäl att ändra regleringen om gränsöverskridande hantering av förelägganden om bevarande av uppgifter bör lämpligtvis behandlas tillsammans med frågan om vilka ändringar som krävs med anledning av de nya EU-rättsakterna och det andra tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av att ändra eller komplettera bestämmelserna om gränsöverskridande hantering av förelägganden om bevarande av en viss lagrad uppgift, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Under utförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Domstolsverket och

Sveriges advokatsamfund samt även med andra myndigheter och berörda aktörer, såsom civilsamhället och företag, i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt inom EU och andra internationella forum. Förslagen som lämnas ska dessutom vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska vid sina överväganden noga beakta skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrande- och informationsfriheten. Uppdraget bör ske med beaktande av brottsbekämpande myndigheternas redan existerande verktyg för åtkomst till elektroniska bevis och de befintliga lösningar som finns uppbyggda. Vid övervägandena om vilka myndigheter och domstolar som ska utses enligt EU-förordningen och EU-direktivet bör hänsyn tas till förfarandet vid liknande nationella förfarande och utredningsåtgärder. Förslagen ska utformas så att de kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt med minsta möjliga administrativa börda för berörda myndigheter och domstolar. Utredarens förslag ska vidare utformas så att företagens totala regelbörda och kostnader inte ökar mer än nödvändigt.

Utredaren får om det bedöms lämpligt ta upp andra frågor som har samband med de frågor som ska utredas eller som annars aktualiseras med anledning av EU-förordningens, EU-direktivets eller protokollets innehåll.

Uppdraget ska redovisas senast den 13 december 2024

(Justitiedepartementet)