

Stockholm den 8 juni 2020

R-2020/0875

Till Justitiedepartementet

Ju2020/01688/Å

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 30 april 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Kompletterande förslag inför ett tillträde till Budapestkonventionen.

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet avstyrker författningsförslagen i promemorian.

### **Inledning**

Promemorian utgör ett komplement till betänkandet Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet (SOU 2013:39), över vilket Advokatsamfundet tidigare har yttrat sig.<sup>1</sup> Promemorian innehåller förslag till ändringar i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.<sup>2</sup> Förslagen innebär att en europeisk utredningsorder ska kunna innefatta ett föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift, men även en begäran om uppgift om vilka tillhandahållare som deltagit i överföringen av ett meddelande. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2020.

---

<sup>1</sup> Se Advokatsamfundets remissyttrande, R-2013/1044, den 20 september 2013.

<sup>2</sup> Advokatsamfundets synpunkter avseende den lagstiftning som genomför direktiv 2014/41/EU från den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området framgår av remissyttrande den 31 mars 2016 över promemorian En europeisk utredningsorder (Ds 2015:57).

Sverige undertecknade konventionen den 23 november 2001 och det tillhörande tilläggsprotokollet den 28 januari 2003. Av Europarådets medlemmar är det i nuläget endast Sverige, Island och Ryssland som ännu inte har ratificerat konventionen (Ryssland har dessutom ännu inte undertecknat konventionen). Därtill är det ett flertal länder utanför Europarådet som ratificerat konventionen.<sup>3</sup> Även om ett överväldigande flertal länder har ratificerat Budapestkonventionen, anser Advokatsamfundet inte att detta är ett tillräckligt skäl för att Sverige ska ratificera konventionen och i vart fall inte utan reservationer.

### **Advokatsamfundets synpunkter på promemorians förslag**

#### *Allmänt*

Advokatsamfundet instämmer i promemorians slutsatser avseende de problem som brottsbekämpningen ställs inför till följd av teknikutvecklingen på IT-området, inte minst vad gäller möjligheter att begå brott i annat land än där förövaren befinner sig och att det är enkelt att dölja sin identitet eller utplåna bevis. Andra problem i teknikens spår är IT-brottens potentiellt stora omfattning och spridning, samt att pengar snabbt kan flyttas mellan olika länder. Även Advokatsamfundet finner att denna problematik aktualiserar ett ökat och effektivt internationellt samarbete. Advokatsamfundet har därför rent principiellt inte något att erinra mot att EU:s medlemsländer har getts möjlighet att genom en europeisk utredningsorder besluta om utredningsåtgärder hos varandra.

#### *Förhållandet mellan promemorian och SOU 2013:39*

Promemorian är begränsad till vissa kompletterande författningsändringar för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt Budapestkonventionen. Promemorians förslag innebär att en europeisk utredningsorder ska kunna avse ett föreläggande att bevara en viss lagrad uppgift. Förslaget innebär även att en europeisk utredningsorder ska kunna omfatta en begäran om röjande av uppgift om vilka övriga tillhandahållare som deltagit i överföringen av ett meddelande. De föreslagna författningsändringarna förutsätter därför att vissa av de författningar som föreslås införas enligt SOU 2013:39 blir antagna.

En förutsättning är att den enligt SOU 2013:39 föreslagna bestämmelsen om bevarandeföreläggande i 27 kap. 16 § rättegångsbalken (1942:740) (RB) antas och införs. Samtidigt förutsätts även att de enligt SOU 2013:39 föreslagna nya bestämmelserna om bland annat uppgiftsskyldighet för uppgift om tillhandahållare antas och införs i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Detta får till följd att de författningsförslag som ingår i promemorian blir direkt beroende av att de motsvarande relevanta författningsförslagen i SOU 2013:39 antas och införs i lagstiftningen. Förslagen kan således inte införas i lagstiftningen förrän de motsvarande författningsförslagen enligt SOU 2013:39 först har införts. Advokatsamfundet utgår ifrån att detta uppmärksammas under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

---

<sup>3</sup> Se <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185/signatures>.

För det fall författningsförslagen enligt SOU 2013:39 avseende bestämmelsen om bevarandeföreläggande i 27:16 RB jämte de kompletterande bestämmelserna om sådant föreläggande och uppgiftsskyldighet i LEK antas och införs, finner Advokatsamfundet att det inte är orimligt att en europeisk utredningsorder även kan omfatta ett bevarandeföreläggande eller uppgifter om tillhandahållare av uppgift om vilka övriga tillhandahållare som deltagit i överföringen av ett meddelande. Under sådana förhållanden kan Advokatsamfundet ställa sig bakom promemorians förslag. Advokatsamfundet har emellertid i sitt tidigare remissyttrande över SOU 2013:39 (se ovan) anfört omfattande synpunkter och kritik mot förslaget om införande av bestämmelser om bevarandeföreläggande. Detta medförde att Advokatsamfundet avstyrkte motsvarande relevanta delar av det författningsförslag som SOU 2013:39 innehöll. Advokatsamfundet vidhåller således sin inställning enligt nämnda remissyttrande, vilket får till följd att Advokatsamfundet även avstyrker promemorians författningsförslag.

### **Särskilda synpunkter avseende författningsförslagen enligt SOU 2013:39**

#### *Föreslagna bestämmelser om bevarandeföreläggande*

Advokatsamfundet har enligt det tidigare ingivna remissyttrandet riktat skarp kritik mot förslaget i SOU 2013:39 om införandet av bestämmelser om bevarandeföreläggande i RB.<sup>4</sup> Advokatsamfundet har ifrågasatt om sådana bestämmelser verkligen är nödvändiga för att Sverige ska uppfylla de skyldigheter som följer av Budapestkonventionen, och har även ifrågasatt om bestämmelserna verkligen leder till någon större effektivitetsvinst.

Ett bevarandeföreläggande ska enligt de föreslagna bestämmelserna kunna omfatta alla slags elektroniskt lagrade uppgifter. Detta skulle kunna omfatta trafikdata och rentav även innehållet i de kommunikationer som finns sparade.<sup>5</sup> Underlåtenhet att uppfylla ett bevarandeföreläggande föreslås bli straffbelagt, samtidigt som det även ska finnas en straffsanktionerad tystnadsplikt för den förelagde avseende åtgärden.<sup>6</sup> Advokatsamfundet finner att de föreslagna bestämmelserna innebär en skyldighet för de enskilda att genom aktiv medverkan bistå de brottsutredande myndigheterna.<sup>7</sup> Advokatsamfundet anser det vara särskilt betänkligt att ett bevarandeföreläggande ska kunna riktas även mot privatpersoner. Dessa kan försättas i mycket svåra och obehagliga situationer. Det kan lätt uppstå lojalitetskonflikter mellan skyldigheten att å ena sidan rätta sig efter föreläggandet och att iaktta tystnadsplikten och å andra sidan den person som är föremål för den utredning som föranlett föreläggandet.

---

<sup>4</sup> Bestämmelser om bevarandeföreläggande föreslås införas i 27:16 RB (se SOU 2013:39 s. 29), men även i vissa bestämmelser i LEK (se SOU 2013:39 s. 38 ff.).

<sup>5</sup> Se SOU 2013:39 s.329 ff.

<sup>6</sup> SOU 2013:39 s. 30 och 331 f., bestämmelsen om tystnadsplikt föreslås införas i 27:16 a RB.

<sup>7</sup> Jfr SOU 1992:110 s. 336 och 349 ff.

De i SOU 2013:39 föreslagna bestämmelserna om bevarandeföreläggande innebär enligt Advokatsamfundet att enskilda kan åläggas att under tystnadsplikt och hot om straffpåföljder i praktiken agera som angivare. Advokatsamfundet anser därför fortfarande att de föreslagna bestämmelserna skulle innebära alltför långtgående skyldigheter för enskilda att aktivt bistå de brottsutredande myndigheterna.

Skyldigheten för tillhandahållare av nät eller tjänster för elektronisk kommunikation att lagra trafikdata<sup>8</sup> är numera åter gällande efter Europadomstolens ogiltigförklarande<sup>9</sup> av trafikdatalagringsdirektivet<sup>10</sup> och det har på senare tid tillkommit nya slags tvångsmedel.<sup>11</sup> Detta torde enligt Advokatsamfundets uppfattning vara fullt tillräckligt för att säkerställa att de brottsutredande myndigheterna får tillgång till relevant och nödvändig information i utredningarna. Advokatsamfundet har fortfarande inte sett någon övertygande argumentation om hur eller varför ett bevarandeföreläggande skulle leda till någon påtaglig ökning av möjligheterna att nå framgång i brottsutredningarna. Därtill har inget framkommit som tyder på att nyttan skulle bli annan än marginell och därmed väger fördelarna inte över de nackdelar som förslagen innebär för den personliga integriteten och rätten att få vara ifred. Den föreslagna bestämmelsen om bevarandeföreläggande blir därför enligt Advokatsamfundets uppfattning alltför ingripande för att kunna anses nödvändiga eller lämpliga för att uppfylla de ändamål som ligger bakom förslagen.

Således behövs enligt Advokatsamfundet inte bevarandeföreläggandet, vare sig för att uppfylla Budapestkonventionens krav eller för att åstadkomma bättre resultat i brottsutredningarna.<sup>12</sup>

Därtill finner Advokatsamfundet det vara särskilt betänkligt att de föreslagna bestämmelserna om bevarandeföreläggande inte undantar sådana åtgärder hos aktörer som omfattas av särskilda bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt. Inte ens sådan kommunikation mellan t.ex. journalister och deras uppgiftslämnare som omfattas av källskydd enligt grundlag ska undantas från bevarandeföreläggande. Enligt förslaget ska ett bevarandeföreläggande rentav även kunna omfatta information mellan advokater och deras klienter, vilket därmed skulle medföra ännu en inskränkning av advokatsekretessen. Om advokater åläggs att spara information om sina klienter kan detta skada den förtrolighet mellan advokaterna och deras klienter som enligt rättsstatens principer och kravet på rättssäkerhet måste råda, inte minst i advokaternas roll som försvarare. Detta är oacceptabelt och oförenligt med grundläggande rättsstatliga principer.

---

<sup>8</sup> Se LEK 6:16 a–f.

<sup>9</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland, m.fl.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG.

<sup>11</sup> Se t.ex. lag (2020:62) om hemlig dataavläsning.

<sup>12</sup> Artikel 8.1, Europakonventionen för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Advokatsamfundet avstyrker mot denna bakgrund att de enligt SOU 2013:39 föreslagna bestämmelserna om bevarandeföreläggande antas och införs. Av detta följer därmed också att Advokatsamfundet även avstyrker promemorians författningsförslag såvitt avser de föreslagna bestämmelserna om bevarandeföreläggande.

*Föreslagna ändringar i 6 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK)*

Enligt SOU 2013:39 föreslås även vissa ändringar i LEK. Dessa ändringar blir aktuella både om det införs bestämmelser om bevarandeföreläggande och en skyldighet för tillhandahållare som konstaterats ha medverkat vid överföring av ett meddelande att röja uppgift om vilka övriga tillhandahållare som deltagit i överföringen av meddelandet.<sup>13</sup>

Eftersom Advokatsamfundet avstyrker de föreslagna bestämmelserna i RB om bevarandeföreläggande, avstyrks även förslaget vad gäller bestämmelser om sådant föreläggande i LEK. De brottsutredande myndigheternas tillgång till aktuellt slags uppgifter, måste enligt Advokatsamfundets uppfattning vara fullt tillräckligt genom att leverantörerna redan nu omfattas av lagringsskyldighet avseende uppgifterna,<sup>14</sup> samtidigt som brottsutredande myndigheter kan få åtkomst till uppgifterna genom beslut om olika tvångsmedel som kan riktas både mot leverantörerna och mot andra subjekt.<sup>15</sup>

Motsvarande gör sig gällande även beträffande införandet av en skyldighet att röja uppgift om vilka tillhandahållare som deltagit i överföringen av ett meddelande. Detta slags uppgifter utgör trafikuppgifter och omfattas därmed av skyldigheten att lagra trafikdata.<sup>16</sup> Därmed kan de brottsutredande myndigheterna redan nu få tillgång till uppgifter om medverkande tillhandahållare, t.ex. efter ett beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Enligt tidigare bestämmelser kunde brottsutredande myndigheter begära utfående av trafikuppgifter direkt från leverantörerna, när det brott som utreddes hade ett lägsta föreskrivet straff som uppgick till minst två års fängelse.<sup>17</sup>

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet avseende trafikuppgifter överfördes dock till bestämmelserna i RB om hemlig teleövervakning. Anledningen till detta var att stärka rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten.<sup>18</sup> Om det införs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet avseende vilka tillhandahållare som deltagit i förmedlingen av ett visst meddelande i enlighet med vad som föreslås enligt SOU 2013:39, innebär detta en delvis återgång till vad som gällde tidigare. Detta kommer i så fall att medföra att leverantörerna under vissa förhållanden kommer att omfattas av en direkt uppgiftsskyldighet enligt LEK avseende vissa trafikuppgifter gentemot de brottsutredande myndigheterna, medan trafikuppgifter i andra fall omfattas av

---

<sup>13</sup> Uppgiftsskyldigheten föreslås införas i vissa bestämmelser i LEK, se SOU 2013:39 s. 38 ff. Eftersom 6 kap. 22 § p. 9 LEK numera är upptaget av en uppgiftsskyldighet gentemot Finansinspektionen, måste den föreslagna uppgiftsskyldigheten införas på annat ställe i LEK, förslagsvis i en ny 6 kap. 22 § p. 10.

<sup>14</sup> Se 6:16 a–f LEK.

<sup>15</sup> Se t.ex. 27:1, 18 och 19 RB, och även 6:19 och 22 LEK, samt lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

<sup>16</sup> Se 6:1 p. 7 och 6:16 a första stycket LEK.

<sup>17</sup> Se 6:22 p. 3 LEK i dess ursprungliga lydelse.

<sup>18</sup> Se prop. 2011/12:55 s. 1.

uppgiftsskyldighet enligt RB efter beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Därmed åsidosätts intresset av enhetlighet i bestämmelserna, vilket var ytterligare en anledning till att samla reglerna om inhämtande av trafikdata i RB.<sup>19</sup>

Advokatsamfundet avstyrker mot denna bakgrund även förslaget enligt SOU 2013:39 att införa särskilda bestämmelser om skyldighet att röja uppgift om vilka tillhandahållare som deltagit i överföringen av ett meddelande.

### **Kostnader**

Det kan antas att det arbete som blir följden av en europeisk utredningsorder kommer att medföra vissa kostnader för sådana enskilda subjekt som blir föremål för en sådan order, inte minst om de i viss omfattning måste anvisa personal för ändamålet. I promemorian antas att sådana kostnader endast kommer att bli marginella, men något stöd för detta antagande presenteras dock inte i promemorian. Om de enskilda aktörerna får stå för kostnaderna utan att kunna begära ersättning kommer de brottsutredande myndigheterna att sakna ekonomiska incitament till att avstå från åtgärder där nyttan är mer eller mindre tveksam.

Advokatsamfundet ifrågasätter rimligheten i att låta enskilda aktörer bära kostnader för olika åtgärder som ingår i eller senare läggs till grund för brottsutredningar när sådan verksamhet är samhällets ansvar. Samtidigt antar Advokatsamfundet att kostnaderna i de enskilda fallen inte kommer att bli särskilt kännbara, men det bör åtminstone övervägas om den enskilde bör kunna få ersättning för det fall denne drabbas av kostnader av någon betydelse.

### **Avslutande synpunkter**

Advokatsamfundet finner att promemorians förslag måste bedömas tillsammans med de författningsförslag som återfinns i SOU 2013:39. Förslagen enligt promemorian kan inte genomföras om inte de relevanta och motsvarande författningsförslagen enligt SOU 2013:39 genomförs. Advokatsamfundet ställer sig särskilt kritiskt till förslaget om bevarandeföreläggande, som ska kunna riktas även mot enskilda personer och blir mycket ingripande för dessa. Införandet av en skyldighet i LEK att röja uppgift om vilka tillhandahållare som deltagit i överföringen av ett meddelande blir också tveksam, särskilt när uppgiftsskyldigheten avseende trafikuppgifter sedan tidigare samlats i RB.

Den rådande rättsutvecklingen inom området är sådan att utrymmet för skyddet av våra kommunikationer och den personliga integriteten sakta men säkert tynar bort. Promemorians författningsförslag måste därför ses i ett större sammanhang och mot bakgrund av att samhället i allt högre grad vill ha tillgång till information. Operatörer och tjänsteleverantörer har alltmer kommit att bli redskap för myndigheterna för att övervaka och kontrollera medborgarna. Utredningens förslag är i berörda delar ytterligare steg i

---

<sup>19</sup> Se prop. 2011/12:55 s. 57.

denna utveckling, där den enskildes privata sfär och rätt att bli lämnad ifred från myndigheternas insyn krymper alltmer. De författningsförslag som ingår i promemorian utgör inget undantag från denna utveckling. Advokatsamfundet ifrågasätter därför om den nytta samhället kan ha av de föreslagna åtgärderna verkligen kan vara värd risken för den misstänksamhet mellan medborgare och samhälle som åtgärderna i värsta fall kan komma att leda till.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander