

Stockholm den 31 mars 2025

R-2024/2762

Till Justitiedepartementet

Ju2024/02660

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 20 december 2024 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis (SOU 2024:85).

Sammanfattning

Betänkandet har sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1543 av den 12 juli 2023 om europeiska utlämnandeorder och europeiska bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden och för verkställighet av fängelsestraff eller annan frihetsberövande åtgärd till följd av straffrättsliga förfaranden, nedan kallad EU-förordningen.

Advokatsamfundet kan konstatera att utvecklingen på lagstiftningsområdet går i den riktningen att allt fler myndigheter får tillgång till allt fler uppgifter om allt fler personer för allt fler ändamål.¹ Utrymmet för enskilda att kunna hävda sin personliga integritet mot samhället krymper i en allt snabbare takt, samtidigt som de enskildas möjligheter att få tillgång till information inskränks i allt högre grad.² I sin ambition att kunna utreda brott och lagföra brottslingar väljer samhället att införa

¹ En förteckning över lagstiftningsinitiativ för att öka samhällets tillgång till information finns exempelvis i SOU 2023:22 s. 587 ff.

² Se exempelvis EU-domstolens dom i mål C 212/13 angående grannbevakning och Högsta domstolens domar angående bakgrundskontroll, mål nr Ä 3457-24 och Ä 3169-24, jfr. SOU 2024:85 s. 92 f.

övervakningslagstiftning som omfattar alla individer, i stället för att endast omfatta sådana som av befogad anledning kan antas vara inblandade i brottslig verksamhet. Utredningens förslag utgör inget undantag från detta, utan bidrar ytterligare till att samhället och nu även utländska myndigheter ska kunna övervaka den svenska allmänheten. Därmed ökar utredningens förslag risken för att allmänheten i ännu något högre grad upplever sig som övervakade, i stället för att känna att tryggheten i samhället kommer att öka till följd av de föreslagna bestämmelserna.

Advokatsamfundet kan även konstatera att utredningen, i likhet med andra utredningar av liknande slag, varit sammansatt på ett sådant sätt att intressena av införandet av olika slags övervakningsåtgärder representerats av betydligt fler personer än de som företräder integritets- och rättssäkerhetsintressena. Detta innebär enligt Advokatsamfundet i sig en risk för att integritets- och rättssäkerhetsintressena inte ges tillräckligt utrymme i utredningarna.

Utredningens uppdrag har varit att se över regleringen om gränsöverskridande åtkomst till elektroniska bevis med anledning av nya internationella instrument för sådan åtkomst, men även regleringen om gränsöverskridande hantering av förelägganden om bevarande av uppgifter. Samtidigt har uppdraget varit att säkerställa att dessa verktyg kan användas på ett effektivt och rättssäkert sätt.³

Advokatsamfundet har tidigare avgett remissyttrande avseende lagstiftning inom berört område.⁴ De synpunkter som Advokatsamfundet då framförde är i hög grad aktuella även vad gäller nu aktuell utrednings arbete, analyser och slutsatser.

Advokatsamfundet anser, efter en samlad bedömning, att utredningens förslag kan komma att leda till alltför långtgående negativa konsekvenser för rättssäkerheten och den personliga integriteten. Det har heller inte beaktats vilka konsekvenser de föreslagna bestämmelserna kan få för informationssäkerheten eller Sveriges nationella säkerhet. Dessutom saknas tillräcklig analys av vilken nytta de föreslagna åtgärderna kan antas leda till och hur de kommer att påverka allmänhetens inställning. Mot denna bakgrund avstyrker Advokatsamfundet förslagen i betänkandet.

³ Se SOU 2024:85 s. 17 och 63 f.

⁴ Se särskilt remissyttrande den 24 augusti 2015 över betänkandet Datalagring och integritet (SOU 2015:31).

Synpunkter

Allmänt

Såsom utredningen konstaterar har EU-förordningar enligt artikel 288 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.⁵ Detta medför bland annat att möjligheterna att beakta Advokatsamfundets eller andra remissinstansers synpunkter är tämligen begränsade. De förordningar eller direktiv som EU beslutat måste således iakttas och uppfyllas.

Det som kan påverkas är därmed i praktiken endast det sätt på vilket förordningarna och direktiven uppfylls, exempelvis vad gäller utformningen av lagstiftning som kompletterar förordningarna eller implementerar direktiven. Denna ordning är enligt Advokatsamfundet olycklig, eftersom förordningarnas eller direktivens innehåll riskerar att utformas utan tillräckliga hänsynstaganden till de intressen som remissinstanserna företräder. Advokatsamfundets synpunkter begränsas därför till att avse hur utredningen utformat de föreslagna reglerna.

Advokatsamfundets synpunkter på utredningens betänkande berör i huvudsak frågor om rättssäkerhet, den personliga integriteten, legalitetsprincipen, informationssäkerheten och Sveriges nationella säkerhet. Därtill finns vissa slutsatser i betänkandet som Advokatsamfundet inte finner vara tillräckligt väl utredda eller underbyggda, inte minst vad gäller nyttan av de föreslagna lagstiftningsåtgärderna. Rent lagtekniskt har Advokatsamfundet däremot inget att erinra mot utredningens förslag.

Rättssäkerhetsfrågorna

Beträffande förevarande bevarandeorder har Advokatsamfundet som sagt yttrat sig tidigare.⁶ En sådan order kan riktas mot vem som helst och rentav även mot privatpersoner.⁷ Förutom att sådana slags rättsliga konstruktioner är ägnade att skapa misstänksamhet mellan myndigheterna och medborgarna, inte minst genom att de främjar framväxten av ett angiverisamhälle, ska sådant myndighetsutövande enligt utredningen nu även kunna genomföras av utländska myndigheter direkt mot

⁵ Se SOU 2024:85 s. 117 ff.

⁶ Se Advokatsamfundets remissyttrande R-2015/0850 den 24 augusti 2015 avseende SOU 2015:31.

⁷ Se SOU 2024:85 s. 95 f.

privatpersonerna.⁸ Detta finner Advokatsamfundet vara särskilt betänkligt och ifrågasätter starkt om sådana slags regler kan vara tillräckligt effektiva för att detta ska motivera det ingrepp i den personliga integriteten och rättssäkerheten som kan bli följden därav. Ju fler regler som tillkommer och som ger myndigheterna möjligheter till ökad insyn i privatlivet, desto mer torde rättssystemet kunna uppfattas som intrång i privatlivet och i förlängningen en minskad tilltro till rättsstaten. På detta sätt riskerar även utredningens förslag att minska rättssäkerheten.⁹

Advokatsamfundet hade välkomnat om utredningen hade gett rättssäkerhets- och integritetsfrågorna ett större utrymme än vad som nu varit fallet. Det hade varit önskvärt med en djupare analys av de konsekvenser förslagen kan få för rättssäkerheten och den personliga integriteten. Det hade även varit välkommet med en bedömning av hur den ökade övervakning som förslagen leder till kan tänkas påverka allmänhetens förtroende och inställning. Om utredningen i högre grad uttryckt en oro över rättssäkerhets- och integritetsfrågorna hade detta gjort arbetet än mer robust och ökat legitimiteten i förslagen.¹⁰

Den personliga integriteten

Vid bedömningen av hur långtgående inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som kan tolereras i ett demokratiskt samhälle för att förebygga och utreda brott, är det av vikt att klargöra vilken betydelse en åtgärd som innebär intrång i en skyddad rättighet kan ha för att uppnå målet att förhindra och lagföra brott. En proportionalitetsavvägning måste därefter alltid göras mellan åtgärdens betydelse för det eftersträvande ändamålet (samhällsnyttan) å ena sidan och graden av intrång i enskildas skyddade rättigheter – såsom rätten till yttrande- och informationsfrihet eller rätten till självbestämmande och personlig integritet – som åtgärden innebär å andra sidan.¹¹ Begränsning av skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (1974:152) får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder begränsningen.¹²

⁸ Se SOU 2024:85 och författningsförslaget däri, s. 54.

⁹ Se SOU 2024:85 s. 23.

¹⁰ Se t.ex. SOU 2024:85 s. 90, 222, 255, 262, 289, 302 f. och 408.

¹¹ Se exempelvis Ds 2014:23 s. 33.

¹² Jfr. SOU 2013:39 s. 81 och SOU 2024:85 s. 92 ff. och 182.

Utredningens förslag innebär att fler uppgifter om de enskilda ska vara tillgängliga för fler aktörer för fler syften. Detta innebär att myndigheterna, och nu inte endast svenska myndigheter, ska få åtkomst till uppgifter. Advokatsamfundet anser att utredningen inte i tillräcklig grad har beaktat frågorna om hur enskilda kan komma att uppleva den inskränkning i deras friheter och personliga integritet som förslagen innebär.

De regler som utredningen föreslår innebär typiskt sett en risk för att allmänheten kan komma att uppleva sig som än mer övervakade av samhället och att förtroendet för samhället och rättssystemet undergrävs. Sådana hänsynstaganden föranledde EU-domstolen att ogiltigförklara det tidigare gällande datalagringsdirektivet.¹³ Advokatsamfundet anser inte att det har framkommit något i betänkandet som tyder på att allmänheten nu skulle ha ändrat inställning till att bli övervakade, varför denna risk sannolikt kvarstår.

Utredningens förslag kan rentav komma att bli kontraproduktiva genom att allmänheten inte bara känner sig hotade av brottsligheten, utan även av lagstiftning som kränker den personliga integriteten.¹⁴

Förhållandet till legalitetsprincipen

Utredningen framhåller att bevarande- eller utlämnandeordern kommer att kunna omfatta abonnemangs-, trafik- och innehållsdata på motsvarande sätt som enligt svenska regler i liknande situationer i Sverige.

En behörig myndighet i en medlemsstat ska enligt utredningen kunna vända sig direkt 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). Detta slags åtgärder utgör myndighetsutövning och torde därmed bland annat innebära att utländska myndigheter kommer att erhålla en behörighet att myndighetsutöva mot svenska subjekt på svenskt territorium.¹⁵

¹³ Se 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 och EU-domstolens dom i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland m.fl.

¹⁴ Se exempelvis resonemanget i EU-domstolens dom i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, Digital Rights Ireland m.fl.

¹⁵ Se SOU 2024:85 s. 18 och 192 ff. samt författningsförslaget däri s. 49 f.

EU:s olika medlemsländer har straff- och processrättslig lagstiftning som på olika sätt skiljer sig från varandra. En fråga som därvid inställer sig är om de olika ländernas myndigheter skulle kunna utnyttja olikheter i varandras lagstiftning för att därigenom via ett land med större möjligheter att inhämta information kunna rikta bevarande- eller utlämnandeorder mot subjekt i Sverige. Advokatsamfundet kan konstatera att utredningen inte heller har uppmärksammat denna fråga i tillräcklig grad.¹⁶

För att kunna bedöma om en bevarande- eller utlämnandeorder står i överensstämmelse med svensk rätt, förutsätter detta att såväl lagstiftning som rättstillämpning i det andra landet motsvarar vad som gäller i Sverige. Detta är ingalunda självklart. Bedömningen därav måste dessutom göras i varje enskilt ärende. Det går inte att ta för givet att ländernas lagstiftning och rättstillämpning alltid är likartad. Risken för att en order skulle komma att uppfyllas i en situation där en motsvarande svensk myndighet inte skulle kunna behörigen framställa en bevarande- eller utlämnandeorder är därför enligt Advokatsamfundets bedömning inte försumbar. Advokatsamfundet är därför av uppfattningen att Utredningen inte i tillräcklig grad har analyserat på vilket sätt det ska kunna säkerställas att informationen inte bevaras och utlämnas för ändamål som inte är tillåtna i Sverige, om informationen kan komma att användas för utredning av förhållanden som inte utgör brott eller vid utredning av brott som anses lindrigare enligt svensk lag.¹⁷

Utredningen tar inte heller tillräcklig hänsyn till hur begrepp och definitioner fortlöpande förändras eller tillkommer till följd av den tekniska utvecklingen och utvecklingen av tjänster på det elektroniska kommunikationsområdet. Exempelvis framgår inte hur tjänsteleverantörer eller användare ska kunna göra sådana bedömningar eller gränsdragningar som behövs för att kunna förutse vilka skyldigheter som gäller och vilka slags tjänster eller uppgifter som omfattas av skyldigheterna.¹⁸

Myndighetsutövning i Sverige har typiskt sett ankommit på svenska myndigheter, vilket syftat till att säkerställa att myndighetsutövningen sker i enlighet med svensk lag och de rättsprinciper som gäller i Sverige. Advokatsamfundet ser med oro på att behörigheten att utöva myndighet på detta sätt börjar utsträckas till andra länders myndigheter. En viktig fråga är om en order från en utländsk myndighet omfattas av

¹⁶ Se SOU 2024:85 s. 71 ff.

¹⁷ Se SOU 2024:85 s. 19.

¹⁸ Se SOU 2024:85 s. 124 ff.

samma krav på myndighetsutövning som följer av svensk rätt, men även om den som erhållit en sådan order kan invända mot eller överklaga denna och vart vederbörande i så fall ska vända sig. Det subjekt i Sverige som drabbas av åtgärden har ju begränsade möjligheter att invända mot den utländska myndighetens åtgärder och i än mindre grad möjlighet att kontrollera eller påverka hur dennes uppgifter senare används. Därtill framgår det inte hur utredningen har tänkt sig att Sverige ska kunna agera för det fall det framkommer att den utländska myndigheten behandlat uppgifterna på ett sätt som inte överensstämmer med svensk rätt eller uppfyller de krav eller principer som gäller här.

Från Advokatsamfundets perspektiv framstår det därför som betänkligt, utifrån legalitetsprincipen, att utländska myndigheter ska kunna vända sig direkt med myndighetsutövning mot subjekt i Sverige. Det är bättre även ur ett rättssäkerhetsperspektiv att utländska myndigheter alltid måste vända sig till svenska myndigheter för myndighetsutövning i Sverige.¹⁹ Därför förordar Advokatsamfundet att en utländsk myndighet alltid måste vända sig till en svensk myndighet med en bevarande- eller utlämnandeorder och att den utländska myndigheten inte ska få vända sig direkt till det avsedda subjektet i Sverige.

Informationssäkerhetsfrågorna

Enligt betänkandet ska leverantörerna vara skyldiga att utse verksamhetsställen eller rättsliga ombud inom unionen. De utsedda verksamhetsställena eller de rättsliga ombuden ska ta emot en bevarande- eller utlämnandeorder för tjänsteleverantörernas räkning och se till att de fullföljs.²⁰ Verksamhetsställena måste vara utformade på sådant sätt att de uppgifter som förekommer behandlas på ett säkert sätt med tillförlitlig teknik och av lämpliga medarbetare.²¹ Detta kommer oundvikligen att medföra kostnader för leverantörerna. Advokatsamfundet finner det anmärkningsvärt att brottsbekämpning som normalt är skattefinansierad i allt högre grad ska bekostas av de subjekt som själva blir föremål för åtgärderna.

¹⁹ Jfr. SOU 2024:85 s. 20, att svensk åklagarmyndighet ska kunna utfärda berört slags order. Se även SOU 2024:85 s. 24 om utländsk myndighets möjlighet att vända sig direkt till registreringsenheter för domännamn i Sverige.

²⁰ Se SOU 2024:85 s. 18.

²¹ Se SOU 2024:85 s. 77.



Det kommer att ankomma på leverantörerna att ansvara för att av denne anlita personal är lämplig, lojal och pålitlig att hantera aktuellt slags arbetsuppgifter. Detta utökade ansvar ställer dessutom krav på administrativ hantering av behörigheter och införande och vidmakthållande av olika slags åtgärder för att uppnå informations-, cyber- och IT-säkerhet i samband med hanteringen.

En annan omständighet av betydelse är att de uppgifter som ska bevaras förekommer i nätverk, system eller tjänster för elektronisk kommunikation där skyddet mot obehörig åtkomst eller andra säkerhetsåtgärder kan variera. Därav följer att säkerheten och tillförlitligheten kommer att vara olika beträffande de uppgifter som förekommer hos olika aktörer.

Vissa av de aktörer som ska inrätta verksamhetsställen och utse rättsliga ombud kan även omfattas av lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen). Enligt Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS2-direktivet) kommer den nu gällande lagen att upphävas och ersättas med nya bestämmelser som väsentligt utökar antalet aktörer som kommer att omfattas av bestämmelserna. Aktörer som omfattas av regelverket på NIS-området kommer sannolikt att behöva ställa särskilda krav på hur uppgifterna får behandlas.

Informationssäkerhetsfrågor blir även aktuella med anledning av EU:s cybersäkerhetsakt och kompletterande svensk lagstiftning.²² Denna lagstiftning kan få betydelse genom att den anvisar olika åtgärder och krav för att åstadkomma hög cybersäkerhet. Detta kan medföra att det måste ställas motsvarande krav på informationshanteringen hos de aktörer som ska bevara och överlämna uppgifterna. Utredningen borde ha uppmärksammat att reglerna om cybersäkerhet kan medföra att krav på cybersäkerhet måste ställas inte bara på de aktörer som omfattas av de föreslagna skyldigheterna, utan även på sådana leverantörer av informationssystem, produkter eller tjänster som dessa aktörer anlitar. De uppgifter som ska lagras och som eventuellt senare ska inhämtas av myndigheterna jämte hur uppgifterna senare

²² Se EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten), samt lagen (2021:553) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt.

behandlas måste ju uppfylla de informations- eller cybersäkerhetskrav som gäller för att bibehålla en hög grad av tillförlitlighet om de ska användas i brottsutredningar och rättegångar.

I sammanhanget får Advokatsamfundet även erinra om de krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter som följer av Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), GDPR. Till detta kommer även säkerhetskraven enligt brottsdatalagen (2018:1177), BDL. Eftersom det kan förekomma personuppgifter i det material som omfattas av en bevarande- eller utlämnandeorder eller i samband med andra åtgärder som kan bli aktuella enligt utredningens förslag, måste även dessa säkerhetskrav beaktas. Utredningen har inte i tillräcklig grad beaktat heller dessa frågor och det saknas en analys och bedömning av vilka risker, sårbarheter och tänkbara konsekvenser som kan föreligga i samband med att personuppgifterna görs åtkomliga för utländska myndigheter. Därför ifrågasätter Advokatsamfundet om utredningens förslag är förenligt med BDL och GDPR.

Advokatsamfundet anser inte heller att utredningen i tillräcklig grad har beaktat frågorna om vilka krav som kommer att behöva ställas på informations-, cyber- eller IT-säkerheten hos de aktörer som kommer att omfattas av de föreslagna skyldigheterna.²³

Leverantörerna av de elektroniska kommunikationsnät och tjänster som ska bli föremål för de föreslagna skyldigheterna har ett stort antal anställda och uppdragstagare som har tillgång till sådana system där de berörda uppgifterna finns. Uppgifterna ska kunna läggas till grund för åtgärder i samband med brottsutredning eller som bevisning i brottmål där höga beviskrav gäller. Detta medför att det är av väsentlig betydelse att uppgifterna inte kan förvanskas, försvinna eller komma att exponeras för obehöriga. Ju fler personer hos leverantörerna som har åtkomst till de system som används för de lagrade uppgifterna, desto större torde risken vara för att så blir fallet. Utredningen har inte i tillräcklig grad uppmärksammat denna omständighet och därmed inte resonerat kring hur riskerna kan motverkas, exempelvis genom att föreslå högre säkerhetskrav och ökade befogenheter för berörda tillsynsmyndigheter. Utredningen förefaller

²³ Se t.ex. SOU 2024:85 s. 304.

dessutom utgå ifrån att de lagrade uppgifterna kommer att vara pålitliga bara för att de finns och har inte ägnat någon större uppmärksamhet åt risken för att uppgifterna kan vara felaktiga eller bli föremål för obehörig åtkomst hos leverantörerna.

Enligt Advokatsamfundet har utredningen överskattat tillförlitligheten i de uppgifter som blir föremål för lagringen och att detta kan leda till felaktiga slutsatser i brottsutredningar eller vid rättslig prövning.

Inte heller har utredningen beaktat omfattningen av de kostnader som dessa krav kan medföra för myndigheterna och dem som lagrar uppgifterna. Därigenom överförs kostnaderna för detta slags myndighetsutövning från samhället till de berörda leverantörerna och i förlängningen till deras kunder. Kostnad för myndighetsutövning är enligt Advokatsamfundet något som ska täckas av samhället och vara skattefinansierad och ska inte bäras av de enskilda subjekt som utsätts för myndighetsutövningen.

Advokatsamfundet anser därför att Utredningen inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till dessa säkerhets- och kostnadsfrågor.

Förhållandet till Sveriges nationella säkerhet

För leverantörer av nät och tjänster för elektronisk kommunikation gäller lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (LEK). Till vissa delar angår leverantörerna jämte deras nät, anläggningar och övrig infrastruktur Sveriges nationella säkerhet och omfattas även av säkerhetsskyddslagen (2018:585).²⁴

De verksamhetsställen och de rättsliga ombud som ska inrättas enligt utredningens förslag kan även omfattas av särskilda krav på säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Detta innebär att det måste säkerställas att verksamhetsställena och ombuden uppfyller dessa krav, bland annat genom att särskilda säkerhetsskyddsavtal (SUA-avtal) måste ingås med aktörerna.²⁵ I avtalen ska det närmare bestämmas vad som ska gälla för behandlingen av uppgifterna hos aktörerna.

I detta sammanhang är det därför viktigt för Sveriges säkerhet att åtkomst till informationen genom de föreslagna bestämmelserna inte sker på ett sätt som äventyrar

²⁴ Se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) och 1 kap. 1 § LEK.

²⁵ Se 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

den nationella säkerheten. Med anledning därav finner Advokatsamfundet att utredningen inte i tillräcklig grad analyserat vilka eventuella risker som de föreslagna bestämmelserna kan föra med sig för Sveriges säkerhet. Exempelvis har någon bedömning inte gjorts avseende vad som kan behöva göras för att de olika enheter som ska verkställa order inte får tillgång till uppgifter på ett sätt som innebär sådana risker och att personal hos operatörerna som anlitas för detta ändamål är pålitliga ur säkerhetssynpunkt. Det saknas även en analys avseende hur administrativ eller teknisk åtkomst ska utformas på ett sätt som tar hänsyn till riskerna för Sveriges nationella säkerhet.²⁶

Eftersom nationell säkerhet inte är underordnad EU-rätten, torde lagstiftningen kunna utformas på ett sätt som prioriterar den nationella säkerheten och därmed kan hinder uppställas i de föreslagna bestämmelserna så att Sveriges säkerhet tillgodoses. Advokatsamfundet anser inte heller att utredningen har beaktat dessa frågor i tillräcklig grad.

Nyttan av de föreslagna åtgärderna

Leverantörer av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster är sedan lång tid tillbaka skyldiga att anpassa sina nät och tjänster för att beslut om hemlig avlyssning (HAK) eller övervakning av elektronisk kommunikation (HÖK) ska kunna verkställas (anpassningsskyldigheten). Till detta har kommit att leverantörerna även är skyldiga att lagra trafikdata (lagringsskyldigheten).²⁷ Så som framhållits ovan kommer leverantörerna att svara för kostnaderna för anpassningen och lagringen, men kostnaderna kommer slutligen att bäras av konsumenterna. En bevarandeorder kommer således att komplettera lagringsskyldigheten så att ytterligare tillgång till uppgifter säkerställs. Utredningen framhåller att tillgången till uppgifter om elektronisk kommunikation är mycket viktiga för brottsbekämpningen.²⁸

Med anledning av utredningens redogörelse för olika regler om tvångsmedel och annan inhämtning av elektronisk bevisning²⁹, kan Advokatsamfundet konstatera att det fortlöpande tillkommer lagstiftningsinitiativ för att åstadkomma ytterligare åtkomst till uppgifter om medborgarnas kommunikation. Advokatsamfundet kan i och för sig

²⁶ Se SOU 2024:85 s. 81 ff.

²⁷ Se SOU 2024:85 s. 84 ff. jfr. 9 kap. 19 och 29 §§ LEK.

²⁸ Se SOU 2024:85 s. 84 och 98.

²⁹ Se SOU 2024:85 s. 81 ff.

instämman i att sådan information kan utgöra värdefull bevisning. Samtidigt saknar utredningen en bedömning av hur och i vilken omfattning en sådan ökande tillgång till uppgifter påverkar förtroendet mellan medborgarna och myndigheterna.

Det saknas vidare en närmare analys över hur tillgången till uppgifterna verkligen har ökat effektiviteten i brottsbekämpningen eller hur de ökade möjligheter tillåtkomst som utredningens förslag kan antas bidra till detta. Därför anser Advokatsamfundet, i likhet med vad som gäller för andra utredningar av liknande slag, inte att utredningen i tillräcklig grad gjort någon sådan bedömning avseende dessa frågeställningar.³⁰

Som exempel på en sådan utredning som föreslår utökad lagringsskyldighet för fler leverantörer och fler tjänster kan nämnas betänkandet SOU 2023:22, vilken också varit föremål för ett remissyttrande från Advokatsamfundet.³¹

Det hänvisas i utredningen inte till något empiriskt underlag till stöd för att förslaget skulle leda till någon nämnvärd minskning i brottsligheten. Det borde i så fall ha kunnat redovisas fall eller statistik över fall där utredningar varit beroende av tillgången till sådana uppgifter som omfattas av utredningens förslag. Det finns enligt Advokatsamfundets uppfattning inget som tyder på att nyttan med förslagen skulle bli mer än marginell och därmed att fördelarna inte väger över de nackdelar som förslagen innebär.

Därför kan det enligt Advokatsamfundets uppfattning ifrågasättas om de föreslagna bestämmelserna kommer att vara effektiva för att uppfylla ändamålen med utredningens förslag, vilket är ett annat krav i den avvägning som ska göras innan en ingripande lagstiftning av aktuellt slag införs.

Det har i samband med tidigare lagstiftningsarbeten konstaterats att den kategori av personer som är inblandade i sådan brottslighet som åtgärderna är avsedda att riktas mot är medvetna härom och anpassar sin kommunikation därefter. De döljer ofta sina förehavanden för att därigenom försvåra upptäckt och utredningsarbete.³² Därför finns det en uppenbar risk för att nyttan med åtgärderna överskattas, eftersom de uppgifter som lagras huvudsakligen angår helt vanlig och ofarlig kommunikation och som

³⁰ Se dock SOU 2024:85 s. 91.

³¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 1 november 2023 över betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk kommunikation (SOU 2023:22).

³² Se exempelvis SOU 2015:31 s. 233 ff. och 247.

därmed inte kommer att vara till någon nytta för polis och säkerhetstjänst. Samtidigt finns det av nämnda skäl en uppenbar risk för att den information som skulle kunna vara intressant inte kommer att kunna upptäckas.

Utredningens slutsats att tillgången till uppgifter om elektronisk kommunikation är mycket viktiga för brottsbekämpningen,³³ är därmed inte underbyggd genom någon empirisk forskning på området. I stället förefaller utredningen i likhet med andra utredningar helt enkelt godta de brottsbekämpande myndigheternas påståenden härom, utan att det görs någon närmare utredning eller analys av effektiviteten eller konsekvenserna av de ständigt ökande regelverken som ska ge myndigheterna tillgång till information.

Advokatsamfundet saknar därmed en tillräcklig och robust närmare analys och bedömning av den nytta som de föreslagna reglerna kan tänkas bidra med.

Kostnaderna

Det kan antas att utredningens förslag kommer att medföra att leverantörerna och i slutändan deras kunder drabbas av vissa kostnader för hanteringen, inte minst när de i viss omfattning måste upprätta olika verksamhetsställen och anvisa personal för sådant ändamål. 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.

Sammanfattning av Advokatsamfundets synpunkter

Utredningen har inte i tillräcklig grad uppmärksammat hur de föreslagna bestämmelserna kan komma att påverka förtroendet mellan medborgarna och samhället. Utredningen borde därför ha gjort en mer genomgripande bedömning av hur dessa delar av förslaget kan komma att påverka allmänhetens inställning. En tydlig proportionalitetsavvägning mellan det nationella säkerhetsintresset och integritetsintresset hade varit önskvärd.

Inte heller har utredningen analyserat och redogjort för något resultat som visar att den ökande omfattningen av tvångsmedel har ökat effektiviteten i brottsbekämpningen.

³³ Se SOU 2024:85 s. 84.

Därtill saknas en analys avseende hur de föreslagna bestämmelserna kan antas komma att vara till nytta för brottsbekämpningen.

Därutöver har utredningen inte fört tillräckliga resonemang kring problematiken i att låta utländska myndigheter myndighetsutöva mot subjekt i Sverige genom att kunna utfärda bevarandeorder eller utlämnandeorder till sådana subjekt. Exempelvis framgår inte vilka krav som kan ställas på sådan myndighetsutövning och om samma krav ska kunna ställas på denna som på en svensk myndighetsutövning. Advokatsamfundet anser att utländska myndigheter inte själva borde få utföra någon direkt myndighetsutövning i Sverige. I stället borde det vara obligatoriskt att de utländska myndigheterna vänder sig till svenska myndigheter med begäran om att dessa i sin tur ska rikta bevarande- eller utlämnandeorder mot de aktuella subjekten.

Utredningen har inte heller i tillräcklig utsträckning beaktat vilka risker EU-förordningen och de föreslagna bestämmelserna kan få för Sveriges nationella säkerhet och informationssäkerheten. Nät och tjänster för elektronisk kommunikation omfattas av olika delar av säkerhetsskyddslagstiftningen och är av stor betydelse för den nationella säkerheten. Därför borde utredningen ha tagit upp frågor om lämpligheten i att ha ytterligare anslutningspunkter och personal för att tillhandahålla uppgifter till utländska myndigheter. Till detta kommer att utredningen saknar tillräcklig bedömning av de tekniska, administrativa och organisatoriska säkerhetsfrågor som kan uppkomma till följd av de föreslagna bestämmelserna.

Advokatsamfundet är sammantaget av uppfattningen att den utveckling, som utredningens förslag är det senaste steget i, är oroväckande ur ett principiellt rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv. Brottsligheten måste naturligtvis bekämpas, men förtroende mellan staten och enskilda är mycket värdefullt och större hänsyn borde därför ha tagits i det avseendet än vad utredningen nu har gjort i det remitterade betänkandet.

Advokatsamfundet kan, mot bakgrund av vad som ovan anförts, inte ansluta sig till utredningens förslag och avstyrker därför förslagen på ovan angivna grunder.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander