



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Betänkandet SOU 2024:85 Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Sammanfattning

- Åklagarmyndigheten ser ett behov av att i den fortsatta beredningen uppmärksamma distinktionen mellan åklagare och Åklagarmyndigheten och av att göra förändringar i vissa av de förslag som rör åklagarväsendet.
- Åklagarmyndigheten instämmer i, respektive har inte några invändningar mot, de förslag som lämnas i fråga om behörig utfärdande myndighet enligt EU-förordningen.
- När det gäller frågan om verkställande myndighet enligt EU-förordningen och den därmed sammanhängande frågan om sanktionsavgifter ser Åklagarmyndigheten behov av ytterligare överväganden.
- Förslaget om vilket regelverk som ska vara tillämpligt vid en begäran enligt artikel 29 Budapestkonventionen tillstyrks.
- Åklagarmyndigheten har inte några invändningar mot förslagen och bedömningarna i den del som avser det andra tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen.
- Enligt Åklagarmyndighetens bedömning är konsekvenserna av förslagen i form av ökad arbetsbörda och andra kostnader för myndigheten sådana att de inte kommer att rymmas inom befintliga anslag.

Inledande synpunkter

Det finns ett tydligt och växande behov av att förenkla åtkomsten till elektronisk bevisning. Genom de nya reglerna ska myndigheter kunna begära in

uppgifter direkt från privata aktörer istället för att, som nu är fallet, gå via en europeisk utredningsorder eller en begäran om rättslig hjälp. Det är positivt att man på det sättet effektiviserar inhämtningen av uppgifter.

Som en allmän reflektion kan noteras att det kommer att finnas en diskrepans mellan en inkommande utrednings- respektive bevarandeorder enligt EU-förordningen och en inhemsk (svensk) begäran när det gäller tillgängliga verktyg i de fall en order eller begäran inte följs. En vägran att följa en order kan resultera i en sanktionsavgift men något motsvarande saknas om det istället är fråga om en inhemsk begäran.

I betänkandet föreslås i vissa avseenden att uppgifter ska ankomma på *åklagare*, i andra fall på *Åklagarmyndigheten*. Bland annat föreslås myndigheten bli verkställande myndighet enligt EU-förordningen. Det finns därför anledning att inledningsvis, som en allmän och övergripande synpunkt, peka på vikten av att hålla isär dessa begrepp och vara medveten om skillnaden i betydelse mellan att ange det ena eller andra.

Svenska åklagare är helt självständiga i sitt beslutsfattande och utövar myndighet på eget ansvar och i eget namn. De hämtar sin behörighet direkt från lag och förordning och inte genom delegation från den åklagarmyndighet som de tjänstgör vid. Åklagarmyndigheten har som myndighet inte någon beslutanderätt i brottmålsfrågor, den rätten tillkommer de enskilda åklagarna. Å andra sidan fattar åklagare inte några förvaltningsbeslut, eller myndighetsbeslut i vanlig mening. Det är därför viktigt att klargöra om en viss uppgift anses ligga inom åklagarverksamheten och därmed ska ankomma på åklagare eller utgör förvaltningsverksamhet och istället ska ankomma på Åklagarmyndigheten. Den uppdelningen har stor betydelse för vilket regelverk som ska tillämpas på olika ärenden. Av 3 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att den lagen till stora delar inte är tillämplig i åklagarnas brottsbekämpande verksamhet.

6 Behovet av kompletterande nationella bestämmelser om bevisinhämtning

Åklagarmyndigheten instämmer i huvudsak i de bedömningar som redovisas och vill särskilt peka på följande.

6.6 Straffrättsliga förfaranden enligt EU-förordningen

I detta avsnitt redovisar utredningen bedömningen att underrättelseverksamhet får anses falla utanför EU-förordningens tillämpningsområde. Som vi åter-

kommer till nedan under avsnitt 7.5.1 är det angeläget att regleringen uppfattas och tillämpas på det sättet.

6.12.2 *En möjlighet att förelägga om bevarande av uppgifter i verkställighetssyfte bör införas i svensk rätt*

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget och har inte några invändningar mot den lagtekniska lösning som valts.

7 Utfärdande och verkställande myndigheter

7.5.1. *Behörig utfärdande myndighet*

Åklagarmyndigheten instämmer i att svenska åklagare bör vara behöriga att utfärda en europeisk utlämnande- respektive bevarandeorder, och att denna behörighet bör tillkomma åklagare vid såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten. I betänkandet (s. 204–205) anges att det av lag bör framgå att nämnda myndigheter är behöriga myndigheter. Något sådant lagförslag lämnas dock inte och är, enligt vår mening, inte heller lämpligt. Åklagarmyndigheten ställer sig således bakom den föreslagna utformningen av bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket lagen om inhämtande av elektronisk bevisning inom Europeiska unionen, och att det i förordning anges att riksåklagaren bestämmer den närmare ansvarsfördelningen.

På de skäl som utredningen anger är det även Åklagarmyndighetens uppfattning att en europeisk utredningsorder avseende abonnentuppgifter och andra användaruppgifter, liksom en bevarandeorder, bör kunna utfärdas av de övriga brottsbekämpande myndigheter som föreslås. Det vore en opraktisk, ineffektiv och onödigt resurskrävande ordning om åklagare skulle vara tvungna att utfärda sådana ordrar i exempelvis alla polisleda förundersökningar. Detta gäller även med beaktande av att en order under alla förhållanden måste godkännas av åklagare eller domstol.

Åklagarmyndigheten har inte någon invändning mot att det är åklagare, och inte domstol, som ska godkänna ordrar som utfärdats av en annan myndighet. Det noteras i detta sammanhang särskilt att det, i enlighet med bedömningarna i avsnitt 6.6, inte kommer att bli fråga om underrättelseärenden utan endast om ärenden där förundersökning har inletts. Det gör saken mindre problematisk än den annars skulle ha varit. Samtidigt kan konstateras att det handlar om många tusen ärenden varje år där åklagares godkännande kommer att behövas, och att

det således är fråga om en stor ny arbetsuppgift som av allt att döma kommer att hamna på medarbetare inom Åklagarmyndigheten.

7.5.4 *Behörig verkställande myndighet*

Som framgår av betänkandet har den verkställande myndigheten olika uppgifter enligt EU-förordningen. Uppgiften att, efter anmälan, ta ställning till om en inkommande europeisk utlämnandeorder ska vägras och uppgiften att besluta om verkställighet i de fall mottagaren inte följer ordern är båda sådana uppgifter som det är naturligt att åklagare, inom ramen för sin brottmålshandling, handlägger och beslutar om. En annan uppgift för den verkställande myndigheten är att ålägga sanktionsavgifter för det fall mottagande tjänstleverantör inte fullgör sina skyldigheter. Den uppgiften ligger däremot långt ifrån den normala åklagarverksamheten. Vi återkommer till detta nedan under avsnitt 9 Sanktioner.

I betänkandet föreslås att Åklagarmyndigheten ska utses till verkställande myndighet enligt EU-förordningen. Samtidigt förutsätts att det är åklagare som fattar beslut i verkställighetsfrågor vilket också framstår som korrekt eftersom dessa uppgifter, som nämnts ovan, torde ligga inom ramen för åklagarverksamheten. Det bör därför rätteligen vara *åklagare* som anges som verkställande myndighet. På motsvarande sätt som när det gäller utfärdande myndighet kan riksåklagaren sedan bestämma vilka åklagare som ska sköta uppgiften.

Sammanfattningsvis är det Åklagarmyndighetens uppfattning att det framstår som rimligt och lämpligt att åklagare anförtros uppgiften som verkställande myndighet för samtliga typer av utlämnandeordrar och för bevarandeordrar, och myndigheten instämmer i de bedömningar som redovisas.

7.5.7 *Behörig domstol*

Åklagarmyndigheten har inte någon invändning mot att Stockholms tingsrätt utses till behörig domstol enligt artikel 17 i EU-förordningen.

8 **Direktivet (EU) 2023/1544**

I det direktiv som kompletterar EU-förordningen stadgas en skyldighet för tjänsteleverantörer som erbjuder tjänster i unionen att utse antingen ett verksamhetsställe eller ett rättsligt ombud. Samtliga EU-medlemsstater är bundna av direktivet. Åklagarmyndigheten noterar att det råder en stor osäkerhet om vilket land de olika tjänsteleverantörerna kommer att välja då de kan fritt välja vilken medlemsstat som helst.

Åklagarmyndigheten återkommer till denna osäkerhet under avsnitt 13
Konsekvenser.

8.6.2 *Post- och telestyrelsen bör utses till centralmyndighet*

Åklagarmyndigheten ser positivt på förslaget att Post- och telestyrelsen utses till centralmyndighet. Det förefaller lämpligt att denna myndighet får ansvaret för att besluta om sanktioner i fall tjänsteleverantörer brister i sin efterlevnad av direktivets bestämmelser.

9 Sanktioner

I EU-förordningen artikel 15 regleras frågan om sanktioner. I artikel 16.10 framgår att den verkställande myndigheten ska ålägga en sanktionsavgift enligt artikel 15. Centralmyndigheten, enligt förslaget Post- och telestyrelsen, ska besluta om sanktionsavgifter för överträdelser av de nationella bestämmelser som genomför artikel 3 i EU-direktivet.

Åklagarmyndigheten har i avsnitt 7.5.4. argumenterat för att det ligger närmast till hands att utse åklagare till verkställande myndighet, mot bakgrund av de huvudsakliga uppgifter som den verkställande myndigheten har enligt EU-förordningen. Annorlunda förhåller det sig med sanktionsavgifter. I betänkandet anges (s. 252) att en sanktionsavgift är en administrativ sanktion som kan beslutas av antingen förvaltningsmyndighet eller av domstol. Redan utifrån den definitionen är det svårt att se att en svensk åklagare kan besluta om sanktionsavgifter, inom ramen för sitt åklagaruppdrag. Det kan också noteras att förvaltningslagens regler föreslås vara tillämpliga på förfarandet och att beslut om sanktionsavgift föreslås kunna överklagas till förvaltningsdomstol. Även detta talar för att det är fråga om ett förvaltningsärende, och inte åklagarverksamhet. Det ligger därför närmare till hands att uppgiften att besluta om sanktionsavgift ankommer på Åklagarmyndigheten och inte på åklagare.

Det är alltså inte alldeles enkelt att få ihop artikel 16.10 med det svenska systemet där åklagare är självständiga i förhållande till Åklagarmyndigheten.

En ordning där åklagare ansvarar för verkställighetsuppgifterna och Åklagarmyndigheten för hanteringen av sanktionsavgifter innebär att det är två vitt skilda funktioner med olika regelverk som delar på uppgiften att vara verkställande myndighet. Även om en sådan lösning likväl skulle vara förenlig med artikel 16.10 är den problematisk på flera sätt.

Som utredningen pekar på bör den myndighet som beslutar om sanktionsavgifter ha någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna, eller på annat sätt ha god insyn i verksamheten. Som utredningen också konstaterar har Åklagarmyndigheten, eller åklagare, inte något sådant tillsynsansvar över de aktuella tjänsteleverantörerna. Detta talar emot att sanktionsavgifter ska beslutas vid Åklagarmyndigheten.

Vi ser stora problem med en ordning där beslut om sanktionsavgifter ska fattas och den efterföljande hanteringen skötas vid Åklagarmyndigheten. Det skulle vara en helt ny och i någon mån verksamhetsfrämmande uppgift för såväl Åklagarmyndigheten som för myndighetens åklagare. Som exempel kan nämnas att Åklagarmyndigheten inte är bötesverkställighetsmyndighet och inte hanterar de böter eller förverkanden som beslutas av åklagare. Det finns således inte något system eller några rutiner för att ta emot, hantera och bevaka betalning av sanktionsavgifter. Inom Åklagarmyndigheten finns inte heller någon uppbyggd kompetens för bedömning och beräkning av sanktionsavgifter. (Jfr. argumentationen i betänkandet, avsnitt 8.6.2, för att Post- och telestyrelsen ska utses till centralmyndighet enligt EU-direktivet och ska besluta om sanktionsavgift enligt det sanktionssystem som föreslås utifrån direktivets bestämmelser.)

Det är, sammanfattningsvis, enligt Åklagarmyndighetens uppfattning angeläget att i den fortsatta beredningen överväga möjliga alternativa och bättre lösningar som skulle kunna både fungera i det svenska systemet och vara förenliga med EU-förordningen.

Som konstateras i betänkandet kan det finnas förutsättningar att i ett enskilt fall fatta beslut om sanktionsavgift både utifrån EU-förordningens och EU-direktivets bestämmelser. I de fallen ska, enligt utredningens förslag, den verkställande myndigheten och centralmyndigheten samråda med och informera varandra om planerade åtgärder så att inte dubbla sanktionsavgifter åläggs.

Den allra bästa och mest effektiva lösningen skulle egentligen, som vi ser det, vara att en och samma myndighet fattar beslut om sanktionsavgifter enligt både EU-förordningens och EU-direktivets bestämmelser. En annan lösning skulle kunna vara att frågan om sanktionsavgift överlämnas till domstol för beslut. I betänkandet (s. 257–258) övervägs men avfärdas det alternativet med argumentet att Åklagarmyndigheten, eller rätteligen åklagare, har goda möjligheter att uppmärksamma regelöverträdelser. Enligt vår uppfattning är det

inte något bärande argument för den slutsats som utredningen landar i. Från Åklagarmyndighetens sida ser vi gärna att domstolsalternativet övervägs ytterligare. En sådan ordning bör gå att förena med att åklagare är verkställande myndighet.

Skulle den fortsatta beredningen resultera i bedömningen att åklagare eller Åklagarmyndigheten ska fatta beslut i fråga om sanktionsavgifter finns det behov av förtydliganden i flera avseenden. Framför allt bör det tydliggöras om det anses vara fråga om åklagarverksamhet eller ett förvaltningsärende. Det framstår också som oklart om Åklagarmyndigheten, eller åklagare, ska vara part i processen vid förvaltningsrätten.

När det slutligen gäller hur sanktionsavgiften ska bestämmas vill Åklagarmyndigheten framhålla vikten av att det så långt det går ges tydlig vägledning i förarbetena. Detsamma gäller frågan om jämkning.

10 Övriga frågor

10.6 Insamling av statistik

Åklagarmyndigheten noterar att det följer en rapporteringsskyldighet av artikel 28.2 EU-förordningen och att myndigheten är en av de myndigheter som berörs. Myndigheten har inga synpunkter på att vara en av de berörda myndigheterna, då den efterfrågade informationen förefaller avse sådana uppgifter som kommer att finnas tillgängliga hos Åklagarmyndigheten. Det förutsätter att kommande it-system anpassas så att det är möjligt att ta fram och rapportera in efterfrågade uppgifter.

11 Säkrande av elektroniska bevis enligt Budapestkonventionen

11.5.1 Tillämpliga regler vid en begäran enligt artikel 29 i Budapestkonventionen

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget, som överensstämmer med myndighetens framställan. Det är mycket välkommet att denna ändring nu införs.

12 Andra tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen

Att Sverige ska tillträda det andra tilläggsprotokollet till Budapestkonventionen framstår som närmast självklart. De förslag som lämnas i betänkandet finns det inte anledning att ha några invändningar mot. Tvärtom kan Åklagarmyndigheten i stort ställa sig bakom de bedömningar som görs.

Det konstateras dock att Åklagarmyndigheten i princip genomgående pekas ut som behörig myndighet m.m. i förslagen. I de flesta fall torde det vara åklagare som avses.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Åklagarmyndigheten vill på nytt framhålla, och starkt trycka på, de betydande konsekvenser som förslagen kommer att få för myndigheten. Uppfattningen att kostnadsökningarna inte kommer att rymmas inom befintliga anslag vidhålls.

Utredningen är av uppfattningen att det är sannolikt att arbetsbördan och därmed kostnaden för svenska åklagare att hantera ansökningar om rättslig hjälp eller verkställande av europeisk utredningsorder kommer att minska som en följd av kommande möjligheter att inhämta elektronisk bevisning. Detta är, som Åklagarmyndigheten ser det, långt ifrån säkert. Både utgående och inkommande europeiska utredningsordrar och ansökningar om rättslig hjälp innehåller ofta en begäran om ett flertal olika typer av utredningsåtgärder, varav inhämtning av aktuella uppgifter bara utgör en del. Med andra ord är det tveksamt om det kommer att ske en påtaglig minskning i antalet inkommande utredningsordrar och ansökningar om rättslig hjälp genom de nya möjligheterna. Dessutom kommer det att åligga åklagare att, efter en anmälan enligt artikel 8.1, ta ställning till om en europeisk utlämnandeorder som avser trafikuppgifter eller innehållsdata ska vägras. Tillämpningen av EU-förordningen kommer sannolikt i många fall att innebära en ökad effektivitet när det gäller gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis, men knappast en minskning av arbetsbördan för åklagare.

Ordningen, som nu föreslås i avsnitt 7, att allmän åklagare ska godkänna utgående utlämnande- och bevarandeordrar från andra myndigheter kommer att medföra att ett mycket stort antal ärenden kommer att behöva hanteras inom myndigheten. Åklagarmyndigheten kommer att behöva skapa en organisation för att alla ordrar ska kunna tas omhand på ett effektivt sätt. Förutom ett behov av administrativt stöd och utbildning tillkommer även ett behov av ett utvecklat it-stöd i syfte att Polismyndigheten och andra berörda myndigheter ska kunna

skicka sina ordrar till Åklagarmyndigheten för granskning och godkännande. I detta sammanhang finns det skäl att framhålla vikten av att det it-system som EU-kommissionen har tagit fram implementeras hos alla berörda parter så att information kan utbytas digitalt mellan myndigheterna på ett effektivt sätt.

I enlighet med det som påpekats under avsnitt 8 råder en stor osäkerhet om vilket land olika tjänsteleverantörer, vilka nu enligt direktivet får en skyldighet att utse ett verksamhetsställe eller ett rättsligt ombud, kommer att välja. Skulle en stor tjänsteleverantör utse ett verksamhetsställe i Sverige skulle detta medföra en mycket stor mängd utlämnande- och bevarandeordrar till Sverige, vilket även skulle öka arbetsbördan kraftigt för det fall att verksamhetsstället som utsetts inte skulle följa de ordrar som inkommer. Vid en sådan utveckling ser vi framför oss att det skulle krävas stora resurser för att kunna möta mängden ärenden och hanteringen av desamma.

I fråga om sanktionsavgifter finns som tidigare påpekats en del oklarheter som gör att det är svårt att nu bedöma konsekvenserna för Åklagarmyndigheten. Om utredningens förslag, som går ut på att Åklagarmyndigheten ska besluta om sanktionsavgifter, genomförs kommer det att få långtgående konsekvenser för myndigheten och skulle medföra ökade kostnader som bedöms vara större än de som utredningen verkar ha räknat med. Åklagarmyndigheten ser att det kommer finnas ett behov av att ta fram en organisation, rutiner, it- och administrativt stöd samt genomföra utbildningsinsatser för de medarbetare inom Åklagarmyndigheten som ska handlägga och fatta beslut om sanktionsavgifter. Denna kompetens finns idag inte alls inom Åklagarmyndigheten.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Kristin Morén. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och vice överåklagaren Jenny Ahlner Wetterqvist deltagit. Byråchefen Per Hedvall, verksjuristen Roger Waldenström samt kammaråklagarna Reena Panahi, Anna Ginner och Helena Ljunggren har medverkat i beredningen.

Katarina Johansson Welin

Kristin Morén

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket