



2021/22:FPM80

Rekommendation att bemyndiga kommissionen att förhandla om en övergripande internationell konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål

Utrikesdepartementet

2022-05-03

Dokumentbeteckning

COM(2022) 132

Rekommendation till RÅDETS BESLUT om bemyndigande att förhandla om en övergripande internationell konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål

Sammanfattning

Den 27 december 2019 antog FN:s generalförsamling resolution 74/247 om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål, där det beslutades att en öppen mellanstatlig ad hoc-expertkommitté skulle inrättas för att utarbeta en övergripande internationell konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål. Förhandlingarna om den internationella konventionen förväntas beröra gemensamma EU-regler för att bekämpa it-relaterad brottslighet, straffrättsliga förfaranden och samarbetsåtgärder, miniminormer för processuella rättigheter samt dataskydds- och integritetsgarantier. Kommissionen har därför lagt fram en rekommendation till beslut om att bemyndiga kommissionen att på unionens vägnar förhandla konventionen. Förhandlingsdirektiven har formulerats i annexet till rekommendationen.

1 Förslaget

1.1 Förslagets innehåll

1.1.1 Ärendets bakgrund

It-relaterad brottslighet fortsätter att vara ett växande hot mot säkerheten för medborgare och företag inom EU enligt Europols hotbilda-bedomning av internetstödd organiserad brottslighet. Kampen mot it-relaterad brottslighet är en prioritering för Europeiska unionen, vilket framgår av 2020 års strategi för EU:s säkerhetsunion och 2021 års strategi för att bekämpa organiserad brottslighet. I den tredje lägesrapporten om säkerhetsunionen från 2021 åtog sig kommissionen att se till att unionen deltar effektivt i förhandlingarna om en övergripande internationell konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål på FN-nivå.

Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet från 2001 (även kallad Budapestkonventionen, ETS No. 185) är det första internationella fördraget om it-relaterad brottslighet. I den definieras ett antal it-relaterade brott, föreskrivs en rad befogenheter och förfaranden för utredning av it-relaterad brottslighet, såsom bevarande och utlämnande av elektronisk bevisning, samt inrättas en ram för internationellt samarbete. Budapestkonventionen är öppen även för länder som inte är medlemmar i Europarådet, och länder från alla geografiska regioner har anslutit sig till den. För närvarande finns det 66 konventionsstater, och ytterligare 14 länder har inbjudits att ansluta sig till konventionen. Budapestkonventionen utgör grunden för lagstiftningen mot it-relaterad brottslighet i 80 % av länderna i världen. Europarådets ministerkommitté antog den 17 november 2021 ett andra tilläggsprotokoll till Budapestkonventionen vilket visar att konventionen fortsatt är relevant som ram för internationellt samarbete mot it-relaterad brottslighet.

Informationsteknikens framsteg och den snabba utvecklingen av nya telekommunikations- och datanätssystem samt användningen och missbruket av teknik för brottsliga ändamål har även tagits upp på FN:s dagordning. Den 21 december 2010 antog FN:s generalförsamling resolution 65/230, där det framställdes en begäran om att FN:s kommission för brottsförebyggande arbete och straffrätt skulle inrätta en öppen mellanstatlig expertgrupp (IEG) för genomförande av en omfattande studie av det problem som it-relaterad brottslighet utgör. Vid sitt sjunde (och senaste) möte den 6–8 april 2021 utvärderade IEG alla preliminära slutsatser och rekommendationer som

föreslagits av FN:s medlemsstater och enades om att översända de 63 överenskomna slutsatserna och rekommendationerna till kommissionen för brottsförebyggande arbete och straffrätt. IEG lyckades i sin studie inte enas om behovet av ett nytt internationellt fördrag om it-relaterad brottslighet.

Samtidigt ökade vissa FN-medlemsstater (bland annat Ryska Federationen och Kina) sina ansträngningar för att verka för ett sådant fördrag i samband med överläggningarna i FN:s generalförsamlings tredje utskott. FN:s generalförsamling antog därför resolution 73/187 av den 17 december 2018 om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål. Den 27 december 2019 antog FN:s generalförsamling en andra resolution, 74/247, om samma ämne. Genom denna resolution inrättades en öppen mellanstatlig ad-hoc-expertkommitté (ad hoc-kommittén) för utarbetande av en övergripande internationell konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål, även kallad Cyberbrottskonventionen. I resolutionen angavs att ad hoc-kommittén fullt ut ska beakta befintliga internationella instrument och insatser på nationell, regional och internationell nivå för att bekämpa användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål, särskilt IEG:s arbete och resultat. Den 26 maj 2021 antog FN:s generalförsamling resolution 75/282, där villkoren för förhandlingarna fastställdes. FN:s generalförsamling beslutade bland annat att ad hoc-kommittén skulle sammankalla minst sex möten på vardera 10 dagar, som skulle inledas i januari 2022, samt ett avslutande möte där det skulle läggas fram ett utkast till konvention för FN:s generalförsamling vid dess sjuttioåttende möte 2024. Det beslutades också att kommittén skulle hålla det första, tredje och sjätte förhandlingsmötet i New York och det andra, fjärde och femte i Wien. Den 20 januari 2022 beslutade generalförsamlingen att skjuta fram processen på grund av pandemiläget men den första förhandlingssessionen kunde äga rum mellan den 28 februari och 11 mars i New York. EU-kommissionen har, som observatör, deltagit i och samordnat medlemsstaternas arbete i ad hoc-kommittén under den första sessionen.

1.1.2 Syftet med förslaget

Kommissionen beskriver i rekommendationen till beslut att syftet med förslaget är att säkerställa att EU deltar i förhandlingarna på ett lämpligt sätt, eftersom förhandlingarna förväntas beröra frågor som rör EU:s lagstiftning och behörighet, särskilt på området it-relaterad brottslighet. Enligt artikel 3.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har unionen exklusiv befogenhet ”att ingå ett internationellt avtal [...] i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa”. Ett internationellt avtal kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa när avtalets tillämpningsområde överlappar unionslagstiftning eller till stor del täcks av unionsrätten.

Det rekommenderas att kommissionen ska bemyndigas att på unionens vägnar förhandla om en övergripande konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål. I rekommendationen föreskrivs att förhandlingarna ska föras i samråd med en särskild kommitté som utses av rådet. Enligt rekommendationen ska förhandlingarna föras på grundval av de förhandlingsdirektiv som anges i annexet. Förhandlingsdirektiven omfattar unionens målsättningar under förhandlingarna, både övergripande samt vad gäller process och substans.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Beslut om bemyndigande har i sig ingen verkan på svenska regler. Utfallet av förhandlingarna kan som rekommendationen nämner påverka unionsgemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

1.3 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget påverkar inte unionens budget. EU:s medlemsstater kan ha engångskostnader för genomförandet av konventionen när förhandlingarna har slutförts, men det är inte möjligt att fastställa dessa kostnader i detta skede eftersom förhandlingarna ännu inte har inletts fullt ut. Förslaget har därmed inga statsbudgetära följder som kan redogöras för. Sverige har dock en generellt budgetrestriktiv hållning och kommer att agera utifrån denna princip under processen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i huvudsak kommissionens rekommendation då bemyndigandet kommer att bereda väg för kommissionen att på unionens vägnar förhandla frågor som omfattas av EU:s exklusiva kompetens. Ytterligare överväganden av om samtliga frågor som omfattas av kommissionens förslag omfattas av EU:s exklusiva kompetens kommer att behöva göras.

Regeringen delar kommissionens uppfattning formulerat i annexet att det är viktigt att konventionen har en tydlig målsättning och tar full hänsyn till de befintliga internationella och regionala ramverken som tar sikte på att bekämpa it-relaterad brottslighet. Regeringen välkomnar att det av kommissionens förhandlingsdirektiv framgår att det är av betydande vikt att säkerställa samstämmighet och överensstämmelse med Budapestkonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Regeringen delar vidare kommissionens uppfattning att det är absolut nödvändigt att upprätthålla ett människorättsperspektiv i arbetet mot it-relaterad brottslighet. Den framtida FN-konventionen bör helt överensstämma med internationella människorättsstandarder samt grundläggande fri- och rättighetsstandarder, inklusive principerna om legalitet, nödvändighet och proportionalitet. Vaga bestämmelser som kriminaliserar beteende som inte är klart definierat skulle riskera onödiga och oproportionerliga ingrepp i mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater har framhållit vikten av att EU är en tydlig och aktiv förhandlingspart under förhandlingarna. Ett flertal medlemsstater har dock ställt sig frågande till kommissionens bedömning att samtliga frågor som kan bli aktuella i konventionen omfattas av EU:s exklusiva kompetens. Fortsatta diskussioner kring den frågan är att vänta.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inga ståndpunkter att redovisa.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Rekommendationen har inte gått ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I artikel 218.3 i FEUF föreskrivs att kommissionen ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och utse unionens förhandlare. Enligt artikel 218.4 i FEUF får rådet ge förhandlaren direktiv.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att ensidiga åtgärder inte skulle vara ett alternativ eftersom de inte skulle utgöra en tillräcklig grund för samarbete med länder utanför EU. Att ansluta sig till ett multilateralt avtal såsom en möjlig framtida FN-konvention som unionen har kunnat förhandla om är effektivare än att på bilateral nivå inleda förhandlingar med enskilda tredjeländer. Från ett proportionalitetsperspektiv bedömer kommissionen att initiativet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de aktuella politiska målen. Regeringen instämmer med kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens rekommendation till beslut har hitintills diskuterats vid ett rådsarbetsgruppsmöte i formatet för straffrättsligt samarbete. Kommissionen har framfört att det vore önskvärt om förslaget till beslut kan antas av rådet före den andra sessionen, men ordförandeskapet har ännu inte lämnat några närmare besked om den fortsatta tidsplaneringen i rådet. Förhandlingsprocessen inom FN förväntas pågå fram till 2024.

4.2 Fackuttryck/termer