



Beslut om att underteckna och ingå FN:s konvention mot it-brottslighet

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 415 Celexnummer 52025PC0415

Proposal for a Council Decision on the signing, on behalf of the European Union, of the United Nations Convention against Cybercrime; Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes

COM(2025) 417 Celexnummer 52025PC0417

Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the United Nations Convention against Cybercrime; Strengthening International Cooperation for Combating Certain Crimes Committed by Means of Information and Communications Technology Systems and for the Sharing of Evidence in Electronic Form of Serious Crimes

Sammanfattning

Den 24 december 2024 antog FN:s generalförsamling en ny konvention mot it-brottslighet. Den förväntas öppna för undertecknande i Hanoi, Vietnam den 25 oktober 2025.

Konventionen innebär gemensamma regler på en global nivå för att förbättra samarbetet rörande it-brottslighet och insamlande av bevis i elektronisk form för straffrättsliga utredningar och förfaranden. Eftersom konventionen täcker frågor där befogenheten är delad och där EU endast delvis har utnyttjat sin befogenhet ska konventionen ingås av både EU och medlemsstaterna. Kommissionen har presenterat ett förslag för att få ett bemyndigande från rådet att underteckna respektive ingå FN:s konvention mot it-brottslighet på EU:s vägnar. Efter beslut från rådet kan även medlemsstaterna tillträda konventionen. Konventionen innehåller bestämmelser med motsvarigheter i tre konventioner som Sverige redan har tillträtt. Svensk lagstiftning kan därmed förväntas att i allt väsentligt redan uppfylla konventionens innehåll.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag. Konventionen kan utgöra ett viktigt verktyg för att bekämpa brottslighet med gränsöverskridande inslag. It-brottslighet är ett ökande hot i dagens samhälle och bevisning i elektronisk form är ofta av avgörande vikt i brottsutredningar. Det är viktigt att EU och dess medlemsstater tillträder konventionen och aktivt deltar i arbetet med den framöver, också för att säkerställa att det skydd för

mänskliga rättigheter som finns får genomslag. Besluten om undertecknande och ingående behöver säkerställa en tillräcklig flexibilitet för medlemsstaterna vad gäller reservationer och underrättelser. För svensk del är det betydelsefullt att en reservation görs i de delar där konventionens innehåll kan stå i strid med svensk grundlag.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

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 (ad hoc-kommittén) skulle inrättas för att utarbeta en övergripande internationell konvention om motverkande av användningen av informations- och kommunikationsteknik för brottsliga ändamål. Den 24 maj 2022 bemyndigade rådet genom sitt beslut 2022/895 kommissionen att inleda förhandlingar på EU:s vägnar och beslutade samtidigt om förhandlingsdirektiv. I enlighet med detta deltog kommissionen i förhandlingarna. Medlemsstaterna konsulterades löpande under förhandlingarna. Ad hoc-kommittén höll åtta formella sessioner mellan den 28 februari 2022 och den 9 augusti 2024. Den 8 augusti 2024 kunde ad hoc-kommittén anta en konventionstext. Den 24 december 2024 antogs sedan

konventionen av FN:s generalförsamling och den förväntas öppna för undertecknande i Hanoi, Vietnam, den 25 oktober 2025.

Konventionen innebär gemensamma regler på en global nivå för att förbättra samarbetet rörande it-brottslighet och insamlande av bevis i elektronisk form för straffrättsliga utredningar och förfaranden. Enligt kommissionen skapar den en grund för samarbete med många länder som varken EU eller EU:s medlemsstater har avtal med samtidigt som respekten för EU:s regelverk och värderingar säkerställs. Vidare är den förenlig med och kompletterar befintliga instrument inom EU och internationellt.

Konventionens innehåll faller inom områden där befogenheten är delad mellan EU och medlemsstaterna. Konventionens bestämmelser påverkar delar där EU tidigare har utnyttjat sin befogenhet att anta lagstiftning. På dessa områden är EU exklusivt behörig att ingå konventionen. Vissa delar faller dock fortsatt inom medlemsstaternas befogenhet. Såväl EU som medlemsstaterna kan därför tillträda konventionen. För EU:s medlemsstater bör undertecknande och tillträde ske efter att rådet har fattat beslut.

I den europeiska strategin för inre säkerhet, *ProtectEU*, som presenterades den 1 april 2025, aviserade kommissionen ett kommande förslag om att FN:s konventionen mot it-brottslighet undertecknas och ingås. Kommissionen lade fram sitt förslag den 16 juli 2025.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar till att rådet ska bemyndiga kommissionen att underteckna respektive ingå FN:s konvention mot it-brottslighet på EU:s vägnar. I besluten föreslås även särskilda reservationer och underrättelser. I beslutet om ingående föreslås även en behörighetsförklaring.

FN:s konventionen mot it-brottslighet innehåller allmänna bestämmelser (kapitel I), bestämmelser om kriminalisering (kapitel II), om jurisdiktion (kapitel III), om processrättsliga åtgärder och brottsbekämpning (kapitel IV), om internationellt samarbete (kapitel V), om förebyggande åtgärder (kapitel VI), om teknisk assistans och informationsutbyte (kapitel VII), om implementeringsmekanismen (kapitel VIII) samt slutbestämmelser (kapitel IX).

Syftet med konventionen är att främja och förstärka åtgärder och internationellt samarbete, inklusive teknisk assistans och kapacitetssuppleering, för att förebygga och bekämpa it-brottslighet mer effektivt (se artikel 1).

Konventionen innehåller inte en särskild bestämmelse om reservationer. Istället tillåter den uttryckligen en part att ange att den utnyttjar möjligheten till en reservation enligt vissa artiklar (artikel 11.3, artikel 23.3.a, artikel 23.3.b, artikel 42.5 och artikel 63.3–4). I förslaget anges att EU och dess medlemsstater ska göra

en reservation med stöd av artikel 63.3 och ange att de inte ska anses bundna av artikel 63.2 om tvistlösning. När medlemsstater överväger att göra egna reservationer i frågor med nationell behörighet ska de informera kommissionen två månader i förväg. Eftersom de villkor och garantier som rör mänskliga rättigheter i konventionen är en del av dess ändamål och syfte ska inte medlemsstaterna göra sådana reservationer och också motsätta sig ifall någon icke-EU-stat gör en sådan reservation.

Medlemsstaterna ska göra de underrättelser som konventionen kräver enligt artikel 37.19, artikel 40.12.c, artikel 40.13, artikel 41.2 och artikel 67.1 och informera kommissionen om dem.

Enligt artikel 64.3 och artikel 64.4 i konventionen ska en regional organisation för ekonomisk integration, som EU, ange omfattningen av sin behörighet i frågor som täcks av konventionen. Förslaget innehåller en sådan förklaring med hänvisning till bland annat artikel 4.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) samt artikel 4.2.j och artikel 16.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Omfattningen av EU:s behörighet är beroende av en omfattande och detaljerad analys av förhållandet mellan konventionen och den exakta bestämmelsen för varje del av EU-rätten i det enskilda fallet. Omfattningen och utövningen av EU:s behörighet är därför föremål för ständig utveckling.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

FN:s konvention mot it-brottslighet innehåller bestämmelser med motsvarigheter i Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (Budapestkonventionen), FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (UNTOC) och FN:s konvention mot korruption (UNCAC). Sverige har tillträtt dessa tre konventioner och svensk lagstiftning uppfyller därmed som utgångspunkt bestämmelserna i dem. Svensk lagstiftning kan därmed förväntas att i allt väsentligt redan överensstämmer med innehållet i FN:s konvention mot it-brottslighet.

Konventionens bestämmelser i kapitel II om kriminalisering motsvaras av olika bestämmelser i framförallt brottsbalken. Bestämmelserna i kapitel IV om processrättsliga åtgärder och brottsbekämpning motsvaras av olika bestämmelser i framförallt rättegångsbalken. Bestämmelserna i kapitel V om internationellt samarbete motsvaras av olika bestämmelser i framförallt lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

För artikel 16 om spridning av intima bilder utan samtycke finns inte någon motsvarighet i Budapestkonventionen, UNTOC eller UNCAC. Bestämmelsen motsvaras närmast i svensk lagstiftning av bestämmelsen om olaga integritetsintrång i 4 kap. 6 c § brottsbalken. Handlandet i artikel 16 skulle kunna ske i något av de medier som faller inom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Ingripande på

grund av yttranden (med t.ex. bilder) som sker i medier som omfattas av dessa grundlagar får endast ske om tryck- respektive yttrandefrihetsbrott föreligger. I 7 kap. 2–20 § § TF finns en fullständig uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott. Genom en hänvisning i 5 kap. 1 § YGL utgör dessa gärningar också yttrandefrihetsbrott. Olaga integritetsintrång omfattas inte av de gärningar som utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Regleringen i artikel 16 riskerar därmed att komma i konflikt med den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten. I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer finns en liknande bestämmelse i artikel 5 med ett undantag att den inte påverkar skyldigheten att respektera de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i EU-fördraget och att den gäller utan att det påverkar tillämpningen av grundläggande principer med anknytning till yttrandefriheten och informationsfriheten samt friheten för konsten och vetenskapen enligt unionsrätten eller nationell rätt. I enlighet med detta krävs en reservation för svensk del och en sådan i linje med undantaget i EU-direktivet bedöms vara förenlig med unionsrätten.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Enligt kommissionen innebär förslaget inte några budgetära konsekvenser för EU. Medlemsstaterna kan ha en kostnad för implementeringen av konventionen och det kan bli en måttlig

ökning av kostnaderna för myndigheterna i medlemsstaterna på grund av en förväntad ökning i antalet begäran om internationellt samarbete. Då ett tillträde inte kan förväntas kräva några betydande lagändringar kan eventuella förväntade kostnader vara begränsade. Den förväntade ökningen i antal begäran om internationellt samarbete, inklusive rättslig hjälp, torde inte vara betydande. Om ökade kostnader på statsbudgeten skulle uppstå ska dessa finansieras inom befintliga ramar för berörda utgiftsområden.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till beslut om bemyndigande för kommissionen att underteckna respektive ingå FN:s konvention mot it-brottslighet på EU:s vägnar. Konventionen kan utgöra ett viktigt verktyg för att bekämpa brottslighet med gränsöverskridande inslag. It-brottslighet är ett ökande hot i dagens samhälle och bevisning i elektronisk form är ofta av avgörande vikt i brottsutredningar. Konventionen kan komplettera redan existerande rättsliga instrument och utgöra en rättslig grund för samarbete med stater som Sverige för närvarande inte har avtal med. Konventionen bedöms innehålla ett tillräckligt skydd för mänskliga rättigheter men det är viktigt att framöver bevaka att så är fallet även vid användningen av konventionen. Det är därför

viktigt att EU och dess medlemsstater, inklusive Sverige, tillträder konventionen och aktivt deltar i arbetet kopplat till konventionen som partskonferensen och förhandlingar av protokoll. Besluten om undertecknande och ingående behöver säkerställa en tillräcklig flexibilitet för medlemsstaterna vad gäller reservationer och underrättelser. För svensk del är det betydelsefullt att en reservation görs i de delar där konventionens innehåll kan stå i strid med svensk grundlag.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är generellt positiva till att EU och medlemsstaterna tillträder konventionen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen ser konventionen som bidragande i EU:s kamp mot gränsöverskridande brottslighet. Europaparlamentet och övriga institutioners ståndpunkt är inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den processuella rättsliga grunden är artikel 218.5 i EUF-fördraget vad gäller beslutet om undertecknande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet. Den processuella rättsliga grunden är artikel

218.6 i EUF-fördraget vad gäller beslutet om ingående. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

De materiella rättsliga grunderna är artikel 16, om skydd av personuppgifter, och artiklarna 82.1, 83.1 samt 87.2, om straffrättsligt samarbete och polissamarbete, i EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt kommissionen bidrar ett agerande på EU-nivå till att främja en samstämmig tillämpning av bestämmelserna i konventionen i EU:s medlemsstater och säkerställer dess förenlighet med existerande och framtida EU-instrument. Vidare förstärker ett EU-agerande på det här området det samlade inflytandet och påverkan som EU och dess medlemsstater kan ha i implementeringsmekanismerna för konventionen, som partskonferensen och i framtida förhandlingar av protokoll.

Kommissionen anser att målen med förslaget för EU endast kan uppnås genom att tillträda en rättsligt bindande internationell överenskommelse som tillhandahåller de samlade åtgärder som behövs samtidigt som den säkerställer en lämplig nivå av skydd för grundläggande rättigheter. Konventionen uppnår detta mål. Bestämmelserna i konventionen är begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå dess huvudmål och inkräktar inte på

existerande EU-instrument eller internationella instrument som EU är part till.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har redan börjat behandlas i ansvarig rådsarbetsgrupp. Ambitionen är att rådet ska fatta beslut om undertecknande i tid för att kunna möjliggöra ett undertecknande när konventionen öppnas för det den 25 oktober 2025.

4.2 Fackuttryck och termer