



Direktiv om europeisk utredningsorder

Justitiedepartementet

2010-06-18

Dokumentbeteckning

9145/10

Initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området

Sammanfattning

Belgien har tillsammans med Bulgarien, Estland, Spanien, Österrike, Slovenien och Sverige lagt fram ett förslag till nytt direktiv inom ramen för det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen (EU). Direktivet omfattar i princip allt straffrättsligt samarbete inom EU som avser inhämtande av bevisning. Det straffrättsliga samarbetet om bevisinhämtning inom EU är i dag baserat på både traditionell ömsesidig rättslig hjälp och principen om ömsesidigt erkännande. Direktivet syftar till att åstadkomma en ny strategi och en heltäckande reglering som bygger på principen om ömsesidigt erkännande men även tar hänsyn till flexibiliteten i traditionell rättslig hjälp. Direktivet avser att ersätta rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden¹ (rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder) samt rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial² (rambeslutet om frysning) och de olika instrument som avser ömsesidig rättslig hjälp i brottmål i den mån de behandlar inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden. Sverige är som medförslagsställare positivt till direktivets syfte.

¹ EUT L 350, 30.12.2008, s. 72

² EUT L 196, 2.8.2003, s. 45

1.1 Ärendets bakgrund

Ett av EU:s mål är att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bland annat genom att underlätta det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. I enlighet med artikel 82.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska det straffrättsliga samarbetet inom unionen bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden. I det av Europeiska rådet antagna Stockholmsprogrammet³ slogs fast att man bör gå vidare med inrättandet av ett övergripande system för inhämtning av bevis i mål med en gränsöverskridande dimension, utifrån denna princip. Europeiska rådet menade att de befintliga instrumenten på detta område utgör ett fragmentariskt system och att det krävs en ny strategi grundad på principen om ömsesidigt erkännande men som samtidigt beaktar flexibiliteten i det traditionella systemet med ömsesidig rättslig hjälp som finns i dag. Europeiska rådet efterlyste därför ett övergripande system som ska ersätta alla befintliga instrument på området, bl.a. rambeslutet om den europeiska bevisinhämtningsordern. Det nya systemet ska omfatta alla typer av bevis och innehålla tidsfrister för verkställighet, och så långt som möjligt begränsa skälen för vägran.

Belgien presenterade under hösten 2009 ett första utkast till rättsakt, som ligger till grund för det nu aktuella förslaget. Under hösten och vintern 2009 hölls under belgisk ledning informella diskussioner mellan medlemsstaterna om förslagets närmare innehåll. Belgien har nu tillsammans med Bulgarien, Estland, Spanien, Österrike, Slovenien och Sverige lagt fram ett förslag till direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området.

1.2 Förslagets innehåll

Direktivet om den europeiska utredningsordern syftar till att ge en samlad reglering för all bevisinhämtning i det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. En europeisk utredningsorder ska utfärdas så att en eller flera utredningsåtgärder kan vidtas i bevisinhämtningssyfte i den verkställande staten. Detta omfattar inhämtande av bevis som den verkställande myndigheten redan har i sin besittning men även inhämtande av ny bevisning, t.ex. beslag, förhör och hemlig teleavlyssning. Förslaget är i princip grundat på en skyldighet för den verkställande staten att erkänna och verkställa en utredningsorder. Det föreslås emellertid också vissa vägransgrunder samt möjligheter för den verkställande staten att tillämpa villkor som gäller för motsvarande åtgärd. Direktivet innehåller också

³ EUT C 115, 4.5.2010, s. 1

bestämmelser om tidsfrister för verkställighet och den europeiska utredningsorderns innehåll och form.

2009/10:FPM94

I direktivet ges vidare ytterligare, mer detaljerade, regler för vissa typer av utredningsåtgärder, såsom t.ex. tillfälligt överförande av frihetsberövade personer i utredningssyfte eller hörande genom video- och telefonkonferens. Ett antal utredningsåtgärder är undantagna från tillämpningsområdet, såsom t.ex. inrättandet av gemensam utredningsgrupp.

Den europeiska utredningsordern

Den europeiska utredningsordern (nedan kallad *utredningsordern*) ska vara ett rättsligt avgörande, utfärdat av en behörig myndighet i en medlemsstat (den utfärdande staten) för genomförande av en eller flera specifika utredningsåtgärder i en annan medlemsstat (den verkställande staten) i bevisinhämtningssyfte och inom ramen för vissa förfaranden (*artikel 1.1*). Av *artikel 4* framgår för vilka förfaranden en utredningsorder får utfärdas. Dessa är dels straffrättsliga förfaranden som inletts eller som kan tas upp inför en rättslig myndighet med avseende på en straffbar gärning enligt den utfärdande statens nationella lagstiftning, dels förfaranden som inletts hos administrativa eller rättsliga myndigheter med avseende på sådana gärningar som är straffbara enligt den utfärdande statens nationella lagstiftning såsom överträdelse av rättsregler, och då beslutet kan leda till förfaranden inför en domstol som är behörig att handlägga brottmål. En utredningsorder får också utfärdas i samband med nyss angivna förfaranden vilka hänför sig till brott eller överträdelser för vilka en juridisk person kan ställas till ansvar eller bestraffas i den utfärdande staten.

Ett antal utredningsåtgärder är undantagna från tillämpningsområdet (*artikel 3*), nämligen inrättandet av en gemensam utredningsgrupp och bevisinhämtning inom en sådan grupp samt vissa specifika former av hemlig teleavlyssning (avlyssning och omedelbara överföranden av teledokument samt avlyssning av satellitkommunikation).

Artikel 2 innehåller definitioner av utfärdande myndighet respektive verkställande myndighet. Med *utfärdande myndighet* avses en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare som är behörig i det berörda fallet, eller en annan rättslig myndighet, enligt den utfärdande statens definition, som i det enskilda fallet handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell lagstiftning. Med *verkställande myndighet* avses en myndighet som har behörighet att erkänna eller verkställa en utredningsorder i enlighet med detta direktiv. Den verkställande myndigheten ska vara en myndighet som är behörig att vidta den utredningsåtgärd som avses i utredningsordern i ett liknande nationellt ärende.

Artikel 5 innehåller bestämmelser om det närmare innehållet i en utredningsorder, varvid framgår att ett särskilt formulär som bifogats direktivet ska fyllas i.

Närmare bestämmelser om de förfaranden och rättsäkerhetsgarantier som ska iakttas av den utfärdande staten vid översändandet av en utredningsorder återges i *artiklarna 6 och 7*. Enligt *artikel 6.2* får en eller flera centrala myndigheter utses för att biträda de behöriga myndigheterna.

Förslaget är i princip grundat på en skyldighet för den verkställande staten att erkänna och verkställa en utredningsorder (*artikel 1.2 och artikel 8*). Den verkställande staten får under vissa förutsättningar besluta att vidta en annan utredningsåtgärd än den begärda (*artikel 9*) eller att vidta åtgärder enligt de villkor som gäller för motsvarande åtgärd.

Artikel 10 innehåller en uppräkningslista av de skäl som den stat som tar emot en utredningsorder kan ange för att vägra erkänna eller verkställa densamma, bl.a. om verkställigheten i ett enskilt fall skulle skada väsentliga säkerhetsintressen, äventyra informationskällan eller innebära användning av sekretessbelagda uppgifter om särskild underrättelseverksamhet, eller om det i de fall den begärda utredningsåtgärden inte finns enligt den verkställande statens lagstiftning eller begärd utredningsåtgärd finns men inte kan användas för det brott som utredningsordern avser och det inte finns någon annan utredningsåtgärd som kan leda till ett liknande resultat.

Artiklarna 11–18 innehåller närmare bestämmelser om tidsfrister, skyldighet för verkställande myndighet att utan onödigt dröjsmål överlämna de bevis som inhämtats vid verkställigheten av utredningsordern till den utfärdande staten, rättsmedel, grunder för uppskjutande av erkännande eller verkställighet, verkställande stats upplysningsskyldighet i vissa fall, tjänstemäns straffrättsliga respektive civilrättsliga ansvar, sekretess m.m.

Särskilda bestämmelser för vissa utredningsåtgärder

I direktivet ges vidare ytterligare regler för vissa typer av utredningsåtgärder, såsom tillfälligt överförande av frihetsberövade personer i utredningssyfte (*artiklarna 19 och 20*), hörande genom video- eller telefonkonferens (*artiklarna 21 och 22*), inhämtning av information avseende bankkonton och banktransaktioner (*artiklarna 23–25*), kontrollerade leveranser (*artikel 26*) eller utredningsåtgärder som innebär bevisinhämtning i realtid (*artikel 27*). Bestämmelserna är huvudsakligen desamma som finns i EU:s konvention från år 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål.

Slutbestämmelser

Artiklarna 28–33 innehåller närmare bestämmelser om underrättelser till kommissionen, förhållandet till andra avtal och överenskommelser, övergångsbestämmelser, införlivande, rapport om tillämpningen, ikraftträdande, m.m.

Det finns flera lagar som innehåller bestämmelser om internationellt rättsligt samarbete. Av särskilt intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Bestämmelserna bygger i stor utsträckning på 1959 års europeiska konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och dess protokoll från år 1978. Vidare genomför lagen Schengenkonventionens bestämmelser om rättslig hjälp i brottmål samt vissa bestämmelser i EU:s konvention från år 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål och dess tilläggsprotokoll från år 2001. Dessa bestämmelser bygger på den traditionella formen av rättslig hjälp.

Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller bestämmelser om rättslig hjälp som svenska åklagare och domstolar kan lämna på utländsk begäran eller begära utomlands. Rättslig hjälp enligt denna lag omfattar bl.a. åtgärder som förhör i samband med förundersökning i brottmål, bevisupptagning vid domstol, telefonförhör, förhör genom videokonferens, kvarstad, beslag samt husrannsakan och andra åtgärder som avses i 28 kap. rättegångsbalken, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, överförande av frihetsberövande för förhör m.m. En grundtanke är att alla åtgärder som kan vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång också ska kunna vidtas för att bistå utländska myndigheter. Åtgärderna ska då lämnas under i huvudsak samma förutsättningar som vid en svensk förundersökning eller rättegång, dvs. huvudsakligen enligt rättegångsbalkens bestämmelser om inhämtande av bevisning. För åtgärder som innebär användande av tvångsåtgärder gäller ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Ett undantag från detta krav gäller dock för beslag och husrannsakan som sker på begäran av bl.a. en medlemsstat i EU. Svenska ansökningar om rättslig hjälp följer i huvudsak de regler som gäller i den anmodade staten och i lagen finns därför bara några grundläggande bestämmelser för dessa fall. Lagen innehåller ett antal obligatoriska respektive fakultativa avslagsgrunder, vilka överensstämmer med de internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig. Vissa förfaranderegler finns i lagen och i övrigt ska samma förfarande tillämpas som när en motsvarande åtgärd vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång. För rättslig hjälp med beslag, överlämnande av egendom som har tagits i beslag till en annan stat samt husrannsakan och andra åtgärder som avses i 28 kap. rättegångsbalken, t.ex. kroppsvisitation, finns särskilda bestämmelser. Ansökningar om sådana åtgärder i Sverige handläggs av åklagare och prövas i vissa fall av domstol. Det är alltid domstol som prövar om ett beslag är lagligen grundat och om egendomen ska överlämnas till den ansökande staten. Beslutet att överlämna beslagtagen egendom till en annan stat verkställs av åklagaren.

När det gäller inhämtande av information angående bankkonton och banktransaktioner finns det i ett flertal lagar, t.ex. enligt 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse en skyldighet för t.ex. ett kreditinstitut att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i

brottmål begärs av undersökningsledare eller om det i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol begärs av åklagare.

Av intresse är också reglerna i lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut, som utgår från principen om ömsesidigt erkännande. Lagen reglerar både beslut om frysning som meddelas i Sverige och erkännande och verkställighet här av frysningsbeslut som har översänts hit från andra medlemsstater. Med frysningsbeslut avses i lagen sådana beslut som har fattats i syfte att säkra bevismaterial eller verkställighet av förverkandebeslut, för svensk del närmast beslag eller kvarstad som har meddelats i ett sådant syfte.

Samarbetet mellan EU:s medlemsstater bygger huvudsakligen på ömsesidig rättslig hjälp. Detta gäller även den svenska lagstiftningen. Direktivet föreslår ett i princip heltäckande system för straffrättsligt samarbete med bevisinhämtning som i stället bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Den nya ordning för europeiskt samarbete om bevisinhämtning som föreslås i direktivet kommer således att kräva genomgripande förändringar i svensk lagstiftning. Det är emellertid i mycket formerna för samarbetet, inte dess materiella innehåll i något grundläggande avseende, som förändras genom direktivet. De åtaganden som följer av direktivet innebär inte några principiella svårigheter för svensk del. Däremot medför direktivet övergången till en ny form av samarbete och vissa processuella nyheter. Det kommer därför att krävas lagstiftning för att reglera förfarandet för den delvis nya samarbetsformen. Den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen påverkas däremot inte av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Direktivet är avsett att effektivisera och förbättra det rättsliga samarbetet inom EU när det gäller bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden. Förbättrade möjligheter för de brottsutredande myndigheterna bidrar till en förbättrad brottsbekämpning, vilket i sig kan medföra positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

Det är fråga om åtgärder som staterna redan i dag bistår varandra med, men som nu ska genomföras på ett annat sätt. Den nya samarbetsformen är avsedd att vara enklare, snabbare och mer effektiv än dagens samarbete. Det gäller de berörda myndigheternas arbete såväl när de begär utländskt bistånd som när de bistår sina utländska motsvarigheter. Ett förbättrat internationellt samarbete kan visserligen leda till fler ärenden av detta slag än i dag, men detta torde kompenseras av de effektivitetsvinster som kan förväntas. I dagsläget är det inte dock möjligt att närmare bedöma vilka budgetära konsekvenser ett genomförande av direktivet kommer att få. Det bör dock kunna förutsättas att eventuella budgetära konsekvenser, såväl nationella som

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till direktivets syfte, dvs. att effektivisera och förbättra det rättsliga samarbetet inom EU när det gäller bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden. Förbättrade möjligheter för de brottsutredande myndigheterna bidrar till en förbättrad brottsbekämpning. Regeringen är vidare positiv till ett enhetligt instrument med en heltäckande reglering som bygger på principen om ömsesidigt erkännande men även tar hänsyn till flexibiliteten i traditionell rättslig hjälp. Förslaget har många fördelar jämfört med vad som gäller i dag, med bl.a. tidsfrister för verkställighet och endast ett fåtal vägransgrunder. De olika typerna av inhämtande av bevis, dvs. de olika straffprocessuella tvångsmedel som används, kräver dock en reglering som tar hänsyn till deras olika karaktär och skilda förutsättningar. Det är också av stor vikt att regleringen utformas på ett flexibelt och ändamålsenligt sätt, som skapar förutsättningar för att den ska kunna tillämpas effektivt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Som framgått i det föregående har flera medlemsstater uttalat stöd för förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte yttrat sig ännu. Kommissionen har i en grönbok om bevisinhämtning inom EU (se faktapm 2009/10:FPM43) ombett medlemsstaterna att besvara frågor bl.a. om behovet av en rättsakt om bevisinhämtning samt bevisinhämtning som sådan, i syfte att utreda vilken inriktning ett eventuellt framtida förslag till rättsakt som avser att reglera bevisinhämtning mellan medlemsstaterna i EU bör ha.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Det föreslagna direktivet grundar sig på artikel 82.1 a i EUF-fördraget och har lagts fram av en grupp medlemsstater som utgör (minst) en fjärdedel av medlemsstaterna i enlighet med artikel 76 b, samma fördrag. Texten kommer

att översändas till Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för unionens ordinarie lagstiftningsförfarande enligt artikel 294 EUF-fördraget. Texten ska också översändas till medlemsstaternas nationella parlament med tillämpning av artikel 2 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och artikel 4 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till Lissabonfördraget, så att det blir möjligt att bedöma initiativets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Texten till initiativet kommer vidare att offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Reglering om straffrättsligt samarbete mellan medlemsstater inom EU bör ske på unionsnivå. De situationer som direktivet avser att reglera är gränsöverskridande och kan inte regleras av medlemsstaterna själva. Därmed får direktivets mål anses bättre kunna uppnås på unionsnivå. Förslaget kan inte anses gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet upprätthålls sålunda väl.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det belgiska ordförandeskapet har för avsikt att inleda förhandlingar om förslaget i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

4.2 Fackuttryck/termer

-