



Stockholm den 16 mars 2021

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.a.@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet En europeisk åklagarmyndighet i Sverige (SOU 2020:74) – dnr JU2020/04654

1 SAMMANFATTNING

1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning. Som ett led i detta avger Centrum för rättvisa remissyttranden över lagförslag som kan påverka enskildas grundläggande rättigheter. Centrum för rättvisa har tagit del av betänkandet En europeisk åklagarmyndighet i Sverige (SOU 2020:74) och får anföra följande synpunkter.

1.2 Inledningsvis vill Centrum för rättvisa framhålla att anslutningen till den Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) och de följändringar som utredningen föreslår ger upphov till allvarliga betänkligheter från ett rättssäkerhetsperspektiv. Betänkligheterna handlar om att Eppo-åklagare tillåts verka i Sverige med samma

ingripande befogenheter som nationella åklagare samtidigt som de helt undantas från nationell tillsyn, insyn genom offentlighetsprincipen samt från alla möjligheter till nationellt straffrättsligt eller skadeståndsrättsligt ansvarsutkrävande. Den anvisade möjligheten för enskilda att föra talan mot Eppo inför Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning innebär att det i praktiken blir mycket svårt för enskilda att tillvarata sina rättigheter.

1.3 Med detta sagt får Centrum för rättvisa sammanfattningsvis framföra följande konkreta synpunkter på utredningens förslag till följdändringar:

- (i) Den nationella tillsynen över Eppos verksamhet i Sverige bör inte begränsas mer än vad som oundvikligen följer av eventuell anslutning till Eppo-förordningen. Någon form av nationell tillsyn över Eppo-åklagarna bör vara möjlig och bör övervägas.
- (ii) Ambitionen att lagreglera teknisk spårning är välkommen. Det kan dock ifrågasättas om utredningens förslag innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda. Teknisk spårning av särskilt ingripande slag (t.ex. spårning av lös sak som person kan antas bära på eller med sig) bör vara föremål för domstolsprövning.
- (iii) Den föreslagna ordningen avseende enskildas möjligheter att begära skadestånd är klart otillfredsställande. Med hänsyn till de svårigheter som typiskt sett är förknippade med att driva en skadeståndsprocess vid EU-domstolen bör svenska staten åta sig ett visst ansvar för skador som Eppo-

åklagare orsakar i Sverige. Lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen) bör inte ändras på det sätt som utredningen föreslår.

2 NATIONELL TILLSYN ÖVER EPPÖ-ÅKLAGARE BÖR INTE BEGRÄNSAS MER ÄN NÖDVÄNDIGT (AVSNITT 17.2.3)

- 2.1 Centrum för rättvisa avstyrker utredningens förslag om att helt undanta Eppo-åklagarna från nationell tillsyn och föreslår att frågan utreds närmare. Skälen för detta är följande.
- 2.2 För att säkerställa Eppo-myndighetens oberoende bedömer utredningen att Eppo-åklagarna helt ska undantas från nationell tillsyn när de bedriver åklagarverksamhet i Sverige. En sådan ordning skulle, som utredningen framhåller, innebära en mycket stor principiell förändring. Tillsynen över polis-, åklagar- och domstolsväsendena har under flera hundra års tid varit en viktig hörnsten i tillsynen över statsförvaltningen.
- 2.3 Utredningen framhåller samtidigt att det inte är säkert att kravet på Eppo-myndighetens oberoende innebär att varje form av nationell tillsyn skulle vara otillåten. En viss begränsad tillsyn kan alltså vara förenlig med Eppo-förordningen. Utredningen anser dock att en begränsad nationell tillsyn inte har ett tillräckligt stort värde och föreslår därför att Eppo-åklagarna helt undantas från detta (se s. 430 f.).
- 2.4 Centrum för rättvisa delar inte utredningens slutsats om att ”ingen tillsyn är bättre än en begränsad tillsyn”. Det bör därför utredas

närmare i vilken utsträckning det går att förena nationell tillsyn med kravet på Eppo-myndighetens oberoende.

3 TEKNISK SPÅRNING AV SÄRSKILT INGRIPANDE SLAG BÖR VARA FÖREMÅL FÖR DOMSTOLSPRÖVNING (AVSNITT 11.4)

- 3.1 Centrum för rättvisa välkomnar en lagreglering av teknisk spårning, men föreslår att teknisk spårning av särskilt ingripande slag bör vara föremål för domstolsprövning.
- 3.2 Teknisk spårning kan i många fall utgör ett ingrepp i den enskildes personliga integritet. Även om vem som helst kan iaktta vad en person gör på allmän plats innebär användandet av teknisk positioneringsutrustning som regel en mer omfattande kartläggning av enskildas förehavanden. Det behövs därför en lagreglering av teknisk spårning.
- 3.3 Centrum för rättvisa ifrågasätter dock om den reglering som föreslagits av utredningen innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Utredningen avser att lägga fram förslag som med god marginal ska leva upp till rättighetslagstiftningen, inbegripet Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Centrum för rättvisa vill framhålla att Europakonventionen endast fastställer en miniminivå för nationellt fri- och rättighetsskydd. Konventionens bestämmelser kan tolkas och preciseras så att de ger enskilda längre gående rättigheter enligt svensk rätt än enligt vad som följer av konventionen och Europadomstolens hittillsvarande praxis (se t.ex. NJA 2012 s. 1038 [I] p. 15).

- 3.4 För att kunna göra en korrekt proportionalitetsavvägning mellan behovet av metoden och det integritetsintrång som kan uppstå är det nödvändigt att precisera vad spårning är samt i vilka situationer metoden får användas. Detta är också av yttersta vikt för att säkerställa att regleringen är tillräckligt förutsebar för enskilda. Utredningens förslag gör dock inte skillnad på utredningsåtgärder som innebär att positioneringsutrustning placeras på lös sak som en person kan förväntas bära på eller med sig (t.ex. på eller i kläder, skor, plånböcker eller väskor etc.) och spårning av föremål som inte på samma sätt kartlägger en viss persons aktiviteter, t.ex. om utrustningen används för att spåra en varuleverans.
- 3.5 Integritetsintrånget blir större när positioneringsutrustning fästs på föremål som en person bär på sig eller har med sig, särskilt vid kroppsnära placering av utrustningen. Det är angeläget att det klargörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet i vilken utsträckning denna typ av särskilt ingripande teknisk spårning får utföras. Mot bakgrund av oklarheterna i den föreslagna regleringen av teknisk spårning avstyrker Centrum för rättvisa förslaget.
- 3.6 För att regleringen av teknisk spårning med god marginal ska leva upp till rättighetslagstiftningen, bör regeringen i det vidare lagstiftningsarbetet beakta de överväganden som gjorts i Polismetodutredningen (SOU 2010:103). Polismetodutredningen föreslog bl.a. att åtgärder som innefattar lokalisering av person genom spårning av föremål som en person bär på sig eller har med sig, eller om åtgärden annars kan antas bli av särskilt ingripande slag, skulle prövas av domstol på ansökan av åklagare (se SOU 2010:103 s. 287).

- 4 DEN FÖRESLAGNA ORDNINGEN AVSEENDE SKADESTÅND GÖR DET SVÅRT FÖR ENSKILDA ATT FÅ GOTTGÖRELSE (AVSNITT 18.3)**
- 4.1 Centrum för rättvisa avstyrker utredningens förslag om att undanta beslut fattade av Eppo-åklagare från frihetsberövandelagens tillämpningsområde. Den som suttit anhållen eller belagts med reseförbud bör även i fortsättningen kunna söka ersättning från Justitiekanslern, även om besluten fattats av Eppo.
- 4.2 Centrum för rättvisa noterar att anslutningen till Eppoförordningen och de lagstiftningsförändringar som utredningen föreslår kommer att göra EU-domstolen till enda behöriga instans att pröva skadeståndsanspråk med anledning av beslut från Eppo.
- 4.3 Det ska i sammanhanget understrykas att Eppo kommer att ha möjlighet att fatta beslut om åtgärder som är mycket ingripande för den enskilda, t.ex. i form av anhållande och reseförbud. Den som drabbats av ett felaktigt sådant beslut från Eppo kommer då att behöva vända sig till EU-domstolen. Detta trots att det kan röra sig om åtgärder som riktat sig mot svenska medborgare som befunnit sig i Sverige och som verkställts av svenska myndigheter.
- 4.4 Om en nationell åklagare fattar ett felaktigt beslut om t.ex. frihetsberövande har den enskilde möjlighet att i en relativt enkel process vända sig med sitt skadeståndsanspråk till Justitiekanslern. Några beaktansvärda processrisker finns inte, bortsett från eventuell kostnad om den enskilda behöver anlita ombud eller konsultera en jurist. I fråga om felaktiga beslut som fattas av Eppo kommer den enskilde istället att behöva inleda en

rättegång vid en instans vars rättsregler och förfaranden de flesta svenskar har högst begränsade kunskaper om.

- 4.5 Möjligheten för en enskild att driva och vinna framgång med en skadeståndstalan vid EU-domstolen skiljer sig på några mycket betydelsefulla punkter från motsvarande process vid Justitiekanslern. Till att börja med innefattar att driva ett mål vid EU-domstolen avsevärda processrisker för den enskilde. Det råder tvång på att företrädas av ombud i domstolen och den enskilda riskerar att behöva stå för motpartens rättegångskostnader vid förlust. Möjligheterna för enskilda att beviljas rättshjälp för att driva denna typ av mål vid EU-domstolen är dessutom tämligen oklar.
- 4.6 Vidare är det oklart vilken ersättningsnivå som skulle gälla vid EU-domstolen avseende skador orsakade av Eppo. Enligt artikel 113 Eppo-förordningen ska ersättningen fastställas "i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar". Det är därför oklart i vilken mån en enskild kan förväntas få en skälig ersättning för att t.ex. ha blivit felaktigt frihetsberövad. I tillägg till detta finns det en risk att handläggningstiderna blir avsevärt längre vid EU-domstolen än vid motsvarande process i Sverige.
- 4.7 Liksom vad gäller avseende tillsyn gör sig en gränsdragningsproblematik gällande även ur ett skadeståndsperspektiv. I ett scenario där fel begås av såväl Eppo-åklagare som av de svenska myndigheter som bistår, riskerar det att framstå som oklart för den enskilde vem denne ska rikta sitt anspråk emot. I värsta fall skulle det kunna innebära att den enskilde skulle behöva föra två processer – en mot Eppo och en mot svenska staten – för att få

full ersättning efter att ha drabbats av felaktiga utredningsåtgärder.

- 4.8 Det finns alltså beaktansvärda problem och svårigheter för enskilda att driva en skadestandsprocess mot Eppo i EU-domstolen. Dessa svårigheter kommer göra att en sådan process inte kommer att vara ett realistiskt alternativ för många som drabbats av skada till följd av Eppos verksamhet. Enskilda som blivit föremål för mycket ingripande åtgärder riskerar på så vis att bli rättslösa. I motsats till utredningen (jfr SOU 2020:74 s. 452) menar Centrum för rättvisa därför att det finns särskild anledning för svenska staten att åta sig ett visst ansvar för de skador som en Eppo-åklagare orsakat i Sverige.
- 4.9 Centrum för rättvisa avstyrker därför utredningens förslag om att undanta beslut fattade av Eppo-åklagare från frihetsberövandelagens tillämpningsområde. Den som suttit anhållen eller belagts med reseförbud bör även i fortsättningen kunna söka ersättning från Justitiekanslern, även om besluten fattats av Eppo. I sammanhanget ska också poängteras att ersättningarna i fråga om anhållande och reseförbud som regel är tämligen låga. En sådan lösning skulle därför inte innebära några kostnader av betydelse för det allmänna.

Som ovan,

Fredrik Bergman, chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av Disa Janfalk och Emanuel Klerfelt Johansson