

Juridiska fakultetsstyrelsen
Christoffer Wong, universitetslektor

Remiss: Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden (Ds 2025:14)

Ju2025/01130

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Christoffer Wong.

Inledande anmärkningar

Överföring av lagföring är ett mellanstatligt samarbete har sedan varit möjlig, t.ex. genom den europeiska konventionen (1972) om överförande av lagföring i brottmål (överförandekonventionen). Överföring av lagföring enligt överförandekonventionen används dock sällan i praktiken, inte minst på grund av det låga antalet stater som tillrätt konventionen; ett stort antal medlemsstater i EU har inte undertecknat eller ratificerat konventionen. I och med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2014/3011 av den 27 november 2024 om överföring av straffrättsliga förfaranden skapas ett system för överföringar mellan medlemsstaterna som tidigare inte varit möjliga. Det är EU:s ambition att förordningen ska användas, inom unionen område med frihet, säkerhet och rättvisa, att säkerställa att den bäst lämpade medlemsstaten utreder eller lagföra ett brott. Den misstänktes eller tilltalades sociala återanpassning har också nämnts som ett skäl att vidareutveckla detta samarbete. Att en annan medlemsstat tar över lagföringen innebär dock att det faktiskt blir en rättegång i den andra medlemsstaten då det är den rättsliga myndigheten i den anmodade staten som avgör frågan om åtal ska väckas på grundval av det

material som överförts tillsammans med den medlemsstatens egen utredning.

Förordningen avviker från andra rättsakter som bygger på principen om ömsesidigt erkännande genom att förordningen innehåller ett större antal obligatoriska och fakultativa vägransgrunder som andra rättsakter försöker minimera. I synnerhet ges medlemsstaterna ett stort utrymme för att avgöra om överförande av ett straffrättsligt förfarande ”gagnar en effektiv och korrekt rättskipning”.

Fakultetsstyrelsen ser positiv till att ett regelverk på EU-nivå införs särskilt mot bakgrund av utvecklingen av den gränsöverskridande brottsligheten där misstänkta från flera länder är inblandade i brottsligheten och lagföringen lämpligen sker i ett sammanhang för att ge en helhetssyn över brottsligheten.

Visserligen finns det bestämmelser som ger de berörda, d.v.s. de misstänkta, de tilltalade och målsägandena, att bli underrättat om och göra invändningar mot beslut om överföringar. Det är emellertid rättskipningsintresse och dess effektivitet som kommer i främsta rummet. Risken för ”forum shopping” från de rättskipande myndigheternas sida kan inte elimineras. Det är därför viktigt att en rättspraxis utvecklas på EU-nivå som sätter en rimlig gräns för när den anmodade myndigheten ”uppenbart har överskridit gränserna” för den skönsmässiga bedömningen som tillåts enligt EU-förordningen (se artikel 17.2).

En annan sak är att en utökad användning av institutet överföring av lagföring mellan EU:s medlemsstater kan producera en s.k. ”spillover effect” även utanför EU i form av förhöjd uppmärksamhet att överföring av lagföring är ett tillgängligt sätt att genomföra lagföring effektivt, i vart fall mellan de stater som tillträtt den europeiska konventionen (1972) om överförande av lagföring i brottmål. Överföring av lagföring kan vara särskilt användbar när en gärningsman har begått brott i Sverige eller brott som skadar svenskt allmänt eller enskilt intresse har flytt till en stat utanför EU som vägrar utlämning av vederbörande till Sverige.

EU-förordningen ger ett regelverk för överföring mellan medlemsstaterna men enbart existensen av regelverket är inte tillräcklig för att systemet ska genomföras i det praktiska rättslivet på det sätt som det är avsett. Det krävs utbildningsinsatser för åklagare, domstolar och

försvare för att åstadkomma en rättvis och effektiv tillämpning av systemet.

Då EU-förordningen är direkt tillämplig behöver fakultetsstyrelsen inte säga mer om den. I det följande lämnar fakultetsstyrelsen sina kommentarer på utredningens förslag till lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. Fakultetsstyrelsen har ingen erinran förslaget till ändringar i lagen (1986:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott och förslaget till ändringar i förordningen om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Kommentar på förslag till lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden

Allmänt om lagstiftningsteknik

Fakultetsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att det inte lämpligt att införa de kompletterande bestämmelser i lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.

Det finns en poäng i att samla de kompletterande bestämmelserna i en särskild lag. Samtidigt finns det skäl att uppmärksamma överföringen av lagföring när vissa bestämmelser i brottsbalken och rättegångsbalken tillämpas, t.ex. om åtalsförordnande, förlängning av preskription, rättegångshinder. Då EU-förordningen är direkt tillämplig och utgör en integrerad del av svensk rätt anser fakultetsstyrelsen att de kompletterande bestämmelserna kunde införas på relevanta ställen i brottsbalken och rättegångsbalken. På så sätt uppmärksammas också att överföring av lagföring är ett tillgängligt medel för att hantera brottmål.

2 kap. 1 §

Paragrafen föreskriver endast att åklagare är behörig att ansöka om överföring, alltså inget har sagts om behörighet att ta emot ansökan från en annan medlemsstat. Det finns i och för sig en bestämmelse i 6 § första stycket pkt. 2 i förslaget till förordningen som föreskriver att Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som är behöriga att handlägga och fatta beslut om att bifalla eller avslå en ansökan, men bestämmelsen utpekar inte vem inom kretsen behöriga åklagare som ska handlägga en inkommande ansökan. Enligt artikel 8.6 ska den

ansökande myndigheten översända en ansökan om överföring i första hand direkt till den anmodade myndigheten. Det kan vara oklart till vilken åklagare i Sverige ansökningen bör sändas, särskilt när den gärning som överföringen avser har begåtts utomlands. Svaret till denna fråga kommer sedan att ha betydelse även för vilken domstol är behörig att fatta beslut om tvångsmedel medan frågan om överföring prövas av åklagaren, samt frågan om forum i brottmålet om överföringen mynnar ut i åtal i Sverige. Fakultetsstyrelsen efterlyser ett klargörande om vilken åklagare skulle vara behörig att handlägga en ansökan – och följaktligen till vem den anmodande myndighetens ansökan ska skickas. Detta behöver dock inte regleras i lag utan det är tillräckligt att anvisningar finns i en förordning eller annan myndighetsföreskrift.

Det framgår direkt av EU-förordningen att åklagare ska, innan fattar beslut om att ansöka om överföring, underrätta den misstänkte, den tilltalade och målsäganden om avsikten att framställa en ansökan. De berörda har möjlighet att inkomma med synpunkter. Även om inget har sagts i EU-förordningen att åklagarens beslut att ansöka om överföring inte kan överklagas måste detta vara effekten av att artikel 17.1 av EU-förordningen, som föreskriver endast rätt till ett effektivt rättsmedel i den anmodade staten mot beslut om att bifalla ansökningar om överföring. Då åklagarens beslut att ansöka om överföring liknar i många avseenden ett slutligt beslut kan de som berörs av överföringen ha en förväntning om rättsmedel. För att klargöra att det enda rättsmedlet som blir aktuellt är en prövning, vid bifall, i den anmodade medlemsstaten, anser fakultetsstyrelsen att det bör framgå av lagtexten att åklagarens beslut att ansöka om överföring inte får överklagas.

2 kap. 2 §

Utredningen har uppmärksammat artikel 21 i EU-förordningen om effekterna av att lagföring överförs till den anmodade medlemsstaten, men inte artikel 4, enligt vilken en medlemsstat får ”avsäga sig, vilandeförklara eller avbryta ett straffrättsligt förfarande för att göra det möjligt att överföra det straffrättsliga förfarandet”.

För att vara tydligt att åtal får väckas under den tid då åklagaren samråder med den anmodade medlemsstaten om överföringen bör det framgå av lagtexten att åtalsförbud gäller först efter att en ansökan om överföring har översänts till den anmodade medlemsstaten.

2 kap. 3 §

48 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken föreskriver att godkänt ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot gäller som en dom som vunnit laga kraft. Ett föreläggande får dock godkännas genom inbetalning. Det kan frågas om sådan inbetalning utgör verkställighet av föreläggandet och i så fall omfattas detta av förbudet mot verkställighet.

I övrigt kan bestämmelsen kan vara tydligare om lagtexten tar upp, utöver ”dom”, även ”strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot”.

2 kap. 5 §

Fakultetsstyrelsen har ingen invändning mot formuleringen i paragrafen om att överföringen till en annan medlemsstat efter att åtal har väckts i Sverige utgör överföringen rättegångshinder. Däremot är fakultetsstyrelsen inte ense med utredningen i vad som sägs i författningskommentaren om att åklagaren bör omedelbart lägga ned åtalet och, om åklagaren inte gör det, att domstolen ska meddela ett avvisningsbeslut. Enligt svensk rätt finns det ett antal konsekvenser kopplade med att ett väckt åtal läggs ned. Det är mycket tveksamt om omnämnandet av rättegångshinder i lagtexten kan ges en så extensiv tolkning att detta innebär en skyldighet att lägga ned respektive avvisa åtalet. Om avsikten är att dessa skyldigheter ska inträda bör de framgå uttryckligen av lagtexten.

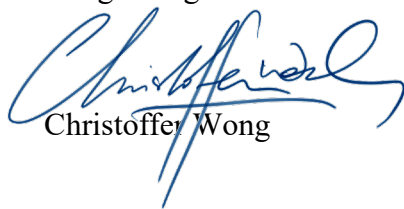
I övrigt är det osäkert i och med överföringen hur processen kommer att fortskrida i den anmodade medlemsstaten. Det är helt tänkbart att målet återgår till Sverige, t.ex. om åklagaren i den anmodande staten väljer att inte väcka åtal efter att ha utrett saken. Om åtalet i Sverige hade lagts ned eller avvisats skulle åtal väckas på nytt om den svenska åklagaren anser att tillräckliga skäl föreligger för åtal. En lämpligare ordning vore att åtalet i Sverige vilandeförklaras i avvaktan på att ett slutligt avgörande meddelas i den anmodade medlemsstaten.

3 kap. 5 §

Som anförts ovan är det oklart vilken åklagare som ska handlägga en inkommande ansökan, vilket gör att inte heller rätt forum får avgöras. Visserligen torde forumfrågan kunna ha besvarats redan genom samråd mellan den ansökande och anmodade myndigheterna innan en ansökan översänds är ”val” av forum inte enbart en fråga för åklagare

utan en sådan som de misstänkte eller tilltalade och målsägandena kan ha synpunkter på. Vidare utredning får överväga om Riksåklagaren bör vid behov ges rollen att förordna en handläggande åklagare eller ett allmänt reservforum utpekas i lag.

Enligt delegation



Christoffer Wong