

En europeisk åklagarmyndighet i Sverige

Betänkande av Eppo-utredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:74

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25122-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Den 14 november 2019 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att föreslå de kompletterande bestämmelser som behövs för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet inom EU om en europeisk åklagarmyndighet. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2019:82). Samma dag förordnades Gunnel Lindberg, ordförande i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Eppo-utredningen.

Den 21 januari 2020 förordnades chefen för internationell samordning och utveckling vid Åklagarmyndigheten Linda Billfalk Åkerlund, dåvarande kanslirådet i Justitiedepartementet, numera stabsrådet vid Åklagarmyndigheten, Tomas Färndahl, kanslirådet i Justitiedepartementet Klara Lidman Kittel, EU-samordnaren vid Polismyndigheten Elisabeth Pihlgren, kanslichefen vid Svea hovrätt David Säfwe, advokaten Jonas Tamm och överåklagaren vid Ekobrottsmyndigheten Katarina Tidén som experter.

Dåvarande hovrättsassessorn, numera utnämnde rådmannen, David Longum Caldevik har varit sekreterare i utredningen från och med den 11 december 2019.

Härmed överlämnas betänkandet *En europeisk åklagarmyndighet i Sverige*, SOU 2020:74. Experterna Tomas Färndahl och Elisabeth Pihlgren har avgett ett särskilt yttrande. Med undantag för vad som framgår där har experterna ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2020

Gunnel Lindberg

/David Longum Caldevik

Innehåll

Sammanfattning	21
Summary	31
1 Författningsförslag	43
1.1 Förslag till lag (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten	43
1.2 Förslag till förordning (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten	46
1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	49
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn	50
1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	51
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	54
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	56
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	58
1.9 Förslag till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177).....	59

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	61
1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	64
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	66
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	68
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	70
1.15	Förslag till förordning om ändring i strafföreläggandekungörelsen (1970:60).....	72
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder	73
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen	75
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder	76
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering	78
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.....	79
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen	80

1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:488) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen	81
1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten	82
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten	84
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete.....	85
1.26	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1019) om en europeisk utredningsorder.....	86
1.27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	87
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	88
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:974) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande.....	89
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	91
2.1	Utredningsuppdraget.....	91
2.2	Genomförande av uppdraget.....	91
3	Bakgrund.....	93
3.1	Allmänt om bakgrunden till Eppo	93
3.2	Framväxten av Eppo-förordningen.....	94
3.2.1	Straffrättsligt samarbete till skydd för EU:s finansiella intressen	94
3.2.2	Tidiga konkreta idéer om ett europeiskt åklagarämbete	95

3.2.3	Den rättsliga grunden för Eppo	97
3.2.4	2013 års förslag till förordning om Eppo	98
3.2.5	Mottagandet av förordningsförslaget	99
3.2.6	Det fördjupade samarbetet	100
3.3	Sveriges inställning till Eppo.....	101
3.4	Eppos särdrag.....	102
3.4.1	Organisationen.....	102
3.4.2	Behörigheten och arbetsuppgifterna.....	104
3.5	Eppos roll i EU	105
3.5.1	Relationen till övriga brottsbekämpande EU-organ.....	105
3.5.2	Relationen till medlemsstaterna	107
4	Eppo-förordningen	109
4.1	Allmänt om förordningen.....	109
4.2	Innehållet i förordningen	109
4.2.1	Kapitel I Syfte och definitioner.....	109
4.2.2	Kapitel II Europeiska åklagarmyndighetens inrättande, arbetsuppgifter och grundläggande principer.....	109
4.2.3	Kapitel III Europeiska åklagarmyndighetens ställning, struktur och organisation.....	110
4.2.4	Kapitel IV Europeiska åklagarmyndighetens behörighet och utövande av behörighet	111
4.2.5	Kapitel V Arbetsordning för utredningar, utredningsåtgärder, lagföring och alternativ till lagföring	111
4.2.6	Kapitel VI Rättssäkerhetsgarantier	112
4.2.7	Kapitel VII Behandling av information	113
4.2.8	Kapitel VIII Dataskydd	113
4.2.9	Kapitel IX Finansiella bestämmelser och personalbestämmelser	114
4.2.10	Kapitel X Bestämmelser om förbindelserna mellan Europeiska åklagarmyndigheten och dess partner.....	115
4.2.11	Kapitel XI Allmänna bestämmelser	115

5	Åklagare i Sverige.....	117
5.1	Allmänt om åklagare	117
5.2	Åklagarväsendet – allmänna åklagare.....	118
5.2.1	Åklagarmyndigheten	118
5.2.2	Ekobrottsmyndigheten	120
5.3	JO och JK – särskilda åklagare	122
5.4	Åklagares verksamhet	123
5.4.1	Verksamheten är till stor del författningsstyrd ...	123
5.4.2	Under förundersökning	124
5.4.3	Efter förundersökning.....	128
6	Allmänna utgångspunkter.....	131
6.1	Inledning.....	131
6.2	Några grundläggande utgångspunkter.....	131
6.2.1	Nationell rätt ska tillämpas i den operativa verksamheten	131
6.2.2	Den svenska regleringen bör så långt möjligt behållas	132
6.2.3	Förordningen ska ha företräde	133
6.2.4	Medlemsstaterna ska stödja Eppo	133
6.2.5	Eppo är en europeisk myndighet.....	134
6.3	Alla artiklar kräver inte överväganden	134
6.4	Ramarna i utredningsdirektiven	135
7	Åklagarrollen.....	137
7.1	Utredningsdirektiven.....	137
7.2	En ny typ av åklagare	137
7.2.1	Svenska åklagares självständighet	137
7.2.2	Eppo-åklagarnas roll.....	140
7.2.3	Svenska Eppo-åklagare ska vara särskilda åklagare.....	144
7.2.4	En lag som kompletterar Eppo-förordningen	148

8	Organisationen	149
8.1	Utredningsdirektiven	149
8.2	Antalet svenska europeiska delegerade åklagare.....	149
8.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	149
8.2.2	Förväntat antal Eppo-ärenden i Sverige.....	150
8.2.3	Förväntad arbetsbörda.....	154
8.2.4	Funktionell och territoriell uppdelning.....	158
8.3	Rapportering till och från Eppo	159
8.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	159
8.3.2	En central funktion ska vara kontaktpunkt mot Eppo	162
8.3.3	Närmare om den centrala funktionen.....	167
8.3.4	Förfarandet vid meningsskiljaktighet	174
8.4	Organisationen i Sverige	177
8.4.1	Utgångspunkter	177
8.4.2	Placeringen av svenska europeiska delegerade åklagare	178
8.4.3	Placeringen av den centrala funktionen.....	180
9	Nominering och anställning	183
9.1	Utredningsdirektiven	183
9.2	Nomineringsförfarandet	183
9.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	183
9.2.2	Eppo-åklagares kvalifikationer	185
9.2.3	Nationell rekrytering av åklagare	188
9.2.4	Förfarandet vid nominering av kandidater	190
9.3	Allmänt om anställningsfrågor	194
9.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	194
9.3.2	Den svenska regleringen.....	197
9.4	Anställningsfrågor som rör den svenska europeiska åklagaren.....	199
9.5	Anställningsfrågor som rör de svenska europeiska delegerade åklagarna.....	200
9.5.1	Utgångspunkter	200

9.5.2	Det krävs dubbla anställningar	201
9.5.3	Tjänstledighet och anställningstid	203
9.5.4	Närmare om de dubbla anställningarna.....	205
9.5.5	En tillåten bisyssla	209
9.5.6	Arbetsledning och arbetsmiljö.....	210
9.5.7	Övriga frågor	214
9.6	Utstationerade nationella experter och annan personal	216
10	Behörighet.....	219
10.1	Utredningsdirektiven.....	219
10.2	Eppos behörighet	219
10.2.1	Allmänt om Eppos behörighet	219
10.2.2	Brotten som Eppo ska utreda framgår av andra rättsakter	220
10.2.3	Kraven i artikel 22.1.....	221
10.2.4	Eppos behörighet enligt artikel 22.1	227
10.2.5	Kraven i artikel 22.2.....	232
10.2.6	Eppos behörighet enligt artikel 22.2	233
10.2.7	Eppos behörighet enligt artikel 22.3	235
10.2.8	Territoriell och personanknuten behörighet	237
10.2.9	Undantag från Eppos behörighet	238
11	Eppos utredningsarbete i Sverige	241
11.1	Utredningsdirektiven.....	241
11.2	Genomförande av Eppo-utredningar.....	241
11.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen	241
11.2.2	Samma befogenheter som en svensk åklagare.....	242
11.3	Eppos utredningsåtgärder	247
11.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen	247
11.3.2	Utgångspunkter.....	249
11.3.3	Genomsökning enligt artikel 30.1 a.....	251
11.3.4	Erhållande av handlingar enligt artikel 30.1 b.....	252
11.3.5	Tillgång till lagrade datauppgifter enligt artikel 30.1 c.....	253
11.3.6	Frysning enligt artikel 30.1 d	255

11.3.7	Avlyssning av elektronisk kommunikation enligt artikel 30.1 e	256
11.3.8	Spårning av föremål enligt artikel 30.1 f	258
11.3.9	Tillgång till andra utredningsåtgärder enligt artikel 30.4	263
11.3.10	Tillåtna begränsningar av Eppos utredningsåtgärder	264
11.3.11	Anhållande och häktning enligt artikel 33.1	267
11.4	Teknisk spårning	267
11.4.1	Vad är spårning av föremål?	267
11.4.2	Allmänna utgångspunkter för den nya regleringen	270
11.4.3	En inledande proportionalitetsavvägning	271
11.4.4	Spårning regleras i polislagen	276
11.4.5	Grundläggande förutsättningar	276
11.4.6	Teknisk spårning i och utanför förundersökning.....	278
11.4.7	Proportionalitet och tillståndstid m.m.	282
11.4.8	Vissa rättssäkerhetsåtgärder	285
11.4.9	Några ytterligare frågor om teknisk spårning	287
12	Gränsöverskridande samarbete	291
12.1	Utredningsdirektiven	291
12.2	Sveriges internationella rättsliga samarbete	292
12.2.1	Samarbetet på straffrättsområdet	292
12.2.2	Svensk lagstiftning om internationellt rättsligt samarbete	296
12.3	Utgångspunkter.....	300
12.4	Gränsöverskridande utredningsåtgärder	301
12.4.1	Regleringen i Eppo-förordningen	301
12.4.2	Endast begränsade åtgärder krävs	303
12.5	Frihetsberövande	313
12.5.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	313
12.5.2	Eppo-åklagare får utfärda en arresteringsorder...	313

12.6	Eppos förhållanden med tredjeländer m.m.	315
12.6.1	Regleringen i Eppo-förordningen	315
12.6.2	Fortsatta överväganden om internationella överenskommelser	317
13	Lagföring	321
13.1	Utredningsdirektiven.....	321
13.2	Hänskjutande till nationell myndighet.....	321
13.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen	321
13.2.2	Artikeln om hänskjutande kräver inga åtgärder ..	323
13.3	Avslutande av Eppo-utredningar	325
13.4	Avskrivning	326
13.4.1	Regleringen i Eppo-förordningen	326
13.4.2	Artikeln om avskrivning kräver inga åtgärder	327
13.5	Åtal och överklagande	331
13.5.1	Regleringen i Eppo-förordningen	331
13.5.2	Bestämmelserna om åtal och överklagande kräver inga åtgärder	332
13.5.3	Eppo får överklaga till Högsta domstolen	339
13.5.4	Uppgifter ska kunna överföras till domstol digitalt	341
13.6	Bevistillåtlighet.....	342
13.7	Avyttring av förverkad egendom m.m.....	343
13.7.1	Regleringen i Eppo-förordningen	343
13.7.2	Bestämmelserna om avyttring av förverkad egendom kräver inga åtgärder.....	343
13.8	Förenklade förfaranden	346
13.8.1	Regleringen i Eppo-förordningen	346
13.8.2	Artikeln om förenklade förfaranden kräver en förordningsändring.....	347
14	Rättssäkerhet.....	353
14.1	Utredningsdirektiven.....	353
14.2	Rättigheter för misstänkta och tilltalade	353

14.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	353
14.2.2	Artikeln om misstänkta och tilltalades rättigheter kräver inga åtgärder.....	355
14.3	Rättslig prövning.....	359
14.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	359
14.3.2	Artikeln om rättslig prövning kräver inga åtgärder.....	359
15	Offentlighet, sekretess och tillgång till information.....	367
15.1	Utredningsdirektiven.....	367
15.2	Några utgångspunkter.....	367
15.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	367
15.2.2	Svenska regler om handlingsoffentlighet, sekretess och meddelarfrihet.....	370
15.2.3	Det praktiska förfarandet.....	373
15.3	Svenska regler är inte tillämpliga på Eppo.....	374
15.3.1	Reglerna om handlingsoffentlighet gäller inte för Eppo.....	374
15.3.2	Principiella skillnader mellan svensk rätt och EU-rätt.....	375
15.4	Offentlighet och sekretess hos Eppo.....	377
15.4.1	Andra handlingar än ärendeakter.....	377
15.4.2	Eppos ärendeakter.....	377
15.4.3	Särskilt om partsinsyn.....	379
15.5	Sekretess för uppgifter hos svenska myndigheter.....	383
15.6	Eppos rätt till tillgång till svenska uppgifter.....	385
15.6.1	Regleringen i Eppo-förordningen.....	385
15.6.2	Eppo-åklagarnas tillgång till information.....	387
15.6.3	Behovet av att bryta sekretess.....	391
15.7	Meddelarfrihet.....	394
15.8	Vissa gränsdragningsfrågor.....	395
15.8.1	De europeiska delegerade åklagarnas dubbla roller.....	395
15.8.2	Hanteringen av handlingar hos Eppo.....	396

16	Dataskydd	399
16.1	Utredningsdirektiven.....	399
16.2	Dataskyddet vid informationsutbyte med Eppo	399
16.2.1	Regleringen i Eppo-förordningen	399
16.2.2	Bara ett fåtal bestämmelser kräver åtgärder	402
16.2.3	Definitioner	403
16.2.4	Dataskyddet för personuppgifter som lämnas av Eppo.....	404
16.2.5	Dataskyddet för personuppgifter som lämnas till Eppo.....	406
16.2.6	Begränsningar i rätten att använda information	408
16.2.7	Delegerade akter	409
16.3	Eppos tillgång till information	410
16.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen	410
16.3.2	Eppo-åklagares tillgång till information.....	411
16.3.3	Eppo ges möjlighet till direktåtkomst.....	419
17	Tillsyn, straffansvar och disciplinansvar	423
17.1	Utredningsdirektiven.....	423
17.2	Tillsyn	423
17.2.1	Allmänt om tillsynen över åklagarverksamhet	423
17.2.2	Regleringen i Eppo-förordningen	427
17.2.3	Ingen svensk tillsyn över Eppo-åklagare.....	429
17.2.4	Oförändrad tillsyn över dem som bistår Eppo- åklagare.....	433
17.2.5	Oförändrad tillsyn över domstolarna.....	435
17.2.6	Europeiska organs tillsyn över Eppo.....	436
17.2.7	Slutsatser om tillsynen	439
17.3	Straffansvar och disciplinansvar	441
17.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen	441
17.3.2	Svenska regler om straffansvar och disciplinansvar.....	443

17.3.3	Immunitet hindrar utredning och lagföring av brott av Eppo-åklagare i tjänsteutövningen	445
17.3.4	Bestämmelserna om disciplinansvar i LOA gäller inte för europeiska delegerade åklagare	447
18	Övriga frågor	451
18.1	Fler frågor behöver övervägas.....	451
18.2	Eppo ska vara en juridisk person	451
18.3	Skadestånd och annat rättsligt ansvar.....	452
18.3.1	Regleringen i Eppo-förordningen	452
18.3.2	Eppos ansvar.....	452
18.4	Jäv	458
18.4.1	Regleringen i Eppo-förordningen	458
18.4.2	Den svenska regleringen	458
18.4.3	En ändring i rättegångsbalken	459
18.5	Eppos informationsskyldighet.....	461
18.6	Upphävande av privilegier och immunitet	463
18.7	Tillgång till Eppos ärendehanteringssystem	464
18.8	Vissa ytterligare författningar behöver övervägas	467
18.8.1	Inventering bland gällande författningar	467
18.8.2	Delgivningslagen	468
18.8.3	Polislagen	469
18.8.4	ÅM-instruktionen och EBM-instruktionen.....	470
18.8.5	Förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen.....	470
18.8.6	Förordningen med instruktion för Polismyndigheten	471
18.8.7	Förordningar om överlämnande till Sverige enligt en arresteringsorder.....	471
18.8.8	Förordningar som reglerar förvaltning av EU-medel.....	472
19	Sveriges anslutning till Eppo.....	475
19.1	Sverige kan ansluta sig till Eppo	475

19.2	Det formella genomförandet.....	478
19.2.1	Anmälan för att delta i det fördjupade samarbetet	478
19.2.2	Anmälan av behöriga myndigheter.....	479
19.2.3	Anmälan avseende vissa brott	481
19.2.4	Ytterligare underrättelser	481
19.3	Det praktiska genomförandet	482
19.3.1	Åtgärder för att förbereda deltagandet i Eppo	482
19.3.2	Uppdrag till Åklagarmyndigheten.....	483
20	Konsekvenser.....	487
20.1	Allmänt om konsekvenserna.....	487
20.2	Ekonomiska konsekvenser	488
20.2.1	Konsekvenser för staten.....	488
20.2.2	Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda	492
20.3	Andra konsekvenser	492
20.3.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	492
20.3.2	Konsekvenser för jämställdheten	493
20.3.3	Konsekvenser för barn	493
20.3.4	Konsekvenser i övrigt.....	494
21	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	495
21.1	Ikraftträdande	495
21.2	Övergångsbestämmelser.....	496
22	Författningskommentar	497
22.1	Förslaget till lag (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten	497
22.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	503
22.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn	504

22.4	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	504
22.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	509
22.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	510
22.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	511
22.8	Förslaget till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177)	511
22.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	513
22.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	515
22.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	515
22.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	516
22.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	517
	Särskilt yttrande.....	519

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:82	523
Bilaga 2	Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.....	535

Sammanfattning

Uppdraget

Sverige har möjlighet att ansluta sig till rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Myndigheten benämns i fortsättningen Eppo, en akronym av det engelska namnet European Public Prosecutor's Office, och förordningen benämns i fortsättningen Eppo-förordningen. Utredningens uppdrag har bestått i att föreslå nödvändiga kompletterande bestämmelser till förordningen, att analysera behovet av författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna delta i Eppo och att lämna förslag till sådana författningsändringar och andra åtgärder. Syftet har varit att åstadkomma en ändamålsenlig nationell reglering och organisation.

Innehållet i Eppo-förordningen

Eppo och dess åklagare

Eppo ska enligt Eppo-förordningen vara ett odelbart unionsorgan, som ska verka som en enda myndighet med en decentraliserad struktur. Eppos centrala nivå ska finnas i Luxemburg. Den ska bestå av bl.a. ett kollegium, permanenta avdelningar, en europeisk chefsåklagare och en europeisk åklagare från varje medlemsstat som deltar i samarbetet. Kollegiet ska ansvara för bl.a. allmän tillsyn över verksamheten och fatta beslut i strategiska och allmänna frågor som uppstått vid behandlingen av enskilda ärenden. De permanenta avdelningarna ska bl.a. kontrollera, samordna och leda utredningar och ansvara för lagföring. De europeiska åklagarna ska, på den permanenta avdelningens vägnar, övervaka utredningar och lagföring som

de europeiska delegerade åklagarna ansvarar för. Utgångspunkten är att en europeisk åklagares ansvar omfattar utredningar och lagföring i hans eller hennes ursprungsmedlemsstat.

Eppos decentraliserade nivå utgörs av europeiska delegerade åklagare med placering i medlemsstaterna. I varje medlemsstat ska det finnas minst två sådana åklagare. De europeiska delegerade åklagarna ska agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare, utöver de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som de har enligt förordningen. De ska ansvara för de utredningar och lagföringar som de har inlett, tilldelats eller övertagit. De har dock inte en självständig ställning utan lyder under åklagarna på den centrala nivån, som fattar beslut i fråga om bl.a. åtal och överklagande. När de europeiska delegerade åklagarna agerar inom ramen för sitt uppdrag ska de vara oberoende av sina nationella åklagarmyndigheter och inte ha några skyldigheter gentemot dem. De europeiska delegerade åklagarna får emellertid även utöva verksamhet som nationella åklagare, i den utsträckning det inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt Eppo-förordningen.

Eppos behörighet

Eppo ska ha företräde framför medlemsstaterna att utreda och väcka åtal för vissa brott mot EU:s finansiella intressen. Exempel på brott som kan ligga inom Eppos behörighet är bedrägeri, penningtvätt, korruption och mutbrott. Även vissa gränsöverskridande skattebrott avseende mervärdesskatt, bl.a. sådana som inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro, omfattas av Eppos behörighet.

De medlemsstater som deltar i Eppo avsäger sig beslutanderätten när det gäller utredning och lagföring av brott som ligger inom Eppos behörighet. Eppo ska ha rätt att inleda, ta över och genomföra förundersökning i de anslutna medlemsstaterna för sådana brott. Nationella åklagare i medlemsstaterna får inleda förundersökning för brott inom Eppos behörighet, men måste då informera Eppo, som därefter kan ta över utredningen.

Under en utredning ska de europeiska delegerade åklagarna ha samma rätt att anlita nationella myndigheter för olika utredningsåtgärder som en nationell åklagare har. Det innebär att t.ex. nationella

polismyndigheter ska förhålla sig till Eppo på i huvudsak samma sätt som till nationella åklagarmyndigheter. De europeiska delegerade åklagarna ska förses med de resurser som de behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt Eppo-förordningen och för att vara integrerade i de nationella åklagarmyndigheterna.

De europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller beordra alla de åtgärder som är tillgängliga för nationella åklagare. Även europeiska åklagare, på den centrala nivån, ska ha den möjligheten i vissa fall.

Utredningens överväganden och förslag

Ny lagstiftning

Eppo-förordningens artiklar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Sverige får därför inte vidta några åtgärder för att införliva förordningens materiella bestämmelser med nationell rätt. Det finns dock behov av vissa bestämmelser som kompletterar Eppo-förordningen och utredningen föreslår därför att det införs en ny lag om svenska åklagare vid Eppo. Vissa frågor som kräver reglering behöver dock inte finnas i lag. Därför föreslår utredningen att det också införs en ny förordning.

Utredningen konstaterar att svensk lagstiftning allmänt sett redan uppfyller de flesta av kraven i Eppo-förordningen. Det är därför bara inom vissa områden som det krävs lagstiftningsåtgärder. En del av den lagstiftning som utredningen föreslår tas in befintliga lagar och förordningar.

Eppo-åklagarnas roll i Sverige

I svensk rätt skiljer man mellan allmänna och särskilda åklagare. Skillnaden mellan dessa åklagare går vid deras behörighet. De allmänna åklagarna har en generell behörighet att utföra allmänt åtal, medan de särskilda åklagarnas behörighet är begränsad till särskilt angivna typer av ärenden. Utredningen föreslår att svenska Eppo-åklagare ska vara särskilda åklagare. Med det förslaget klargörs det att den svenska självständighetsprincipen för åklagare inte gäller för dem.

Det är nödvändigt eftersom Eppo-förordningen föreskriver att det är Eppo, inte åklagarna, som har det yttersta ansvaret för utredning och lagföring. Utredningens förslag innebär att de svenska europeiska delegerade åklagarna är särskilda åklagare när de utför uppgifter för Eppo medan den svenska europeiska åklagaren endast är det när han eller hon har tagit över åklagaruppgifter enligt Eppo-förordningen.

Organisation

Utredningen bedömer att det finns behov av två svenska europeiska delegerade åklagare och föreslår en bestämmelse om det i den nya förordningen. Det bör inte göras någon funktionell eller territoriell uppdelning i fråga om deras behörighet. Utredningen föreslår i stället att de svenska Eppo-åklagarna, i likhet med övriga svenska åklagare, få utföra åklagaruppgifter i hela landet. Vidare föreslår utredningen att de svenska europeiska delegerade åklagarna placeras vid Ekobrottsmyndigheten.

För att hantera det informationsutbyte mellan svenska myndigheter och Eppo som Eppo-förordningen förutsätter föreslår utredningen att det vid Åklagarmyndigheten ska finnas en central funktion som är Sveriges kontaktpunkt gentemot Eppo.

Nominering och anställning

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i den nya förordningen som klargör vad som gäller vid nomineringsförfarandena avseende anställningarna som svensk europeisk åklagare och svensk europeisk delegerad åklagare. När det gäller den svenska europeiska åklagaren bedömer utredningen att Eppo-förordningen, i förening med annan unionsrätt, heltäckande reglerar anställningsfrågorna. Det krävs inte heller några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att möjliggöra för en svensk att vara europeisk åklagare.

Eppo-förordningen förutsätter att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska ha dubbla anställningar, dvs. vara anställda både av Eppo och en svensk åklagarmyndighet. Det föreskrivs därför i den nya lagen att de europeiska delegerade åklagarna ska vara anställda i åklagarväsendet. Med hänsyn till den särskilda konstruktionen som

anställningen som europeisk delegerad åklagare innebär anser utredningen att frågan om tjänstledighet från den svenska anställningen för att utöva Eppo-anställningen inte bör författningsregleras. Utredningen föreslår att det görs undantag från reglerna om bisysslor i lagen om offentlig anställning för de europeiska delegerade åklagarna, för att tydliggöra att anställningen som europeisk delegerad åklagare inte är en otillåten bisyssla. Vidare anser utredningen att Eppo bör ha arbetsledningsrätten för de europeiska delegerade åklagarna när de agerar i den rollen men att Ekobrottsmyndigheten samtidigt bör ha ett grundläggande arbetsgivaransvar även när Eppo-åklagarna utför arbete för Eppo.

Behörighet

Det är endast vissa brott som kan skada EU:s finansiella intressen direkt eller indirekt som omfattas av Eppos behörighet. Vilka de är framgår av en annan rättsakt, det s.k. Sefi-direktivet. Eppo kan även, genom hänvisning till ännu en EU-rättsakt, vara behörig för brott som begås i en kriminell organisation i vissa fall. Eppos behörighet är primär och medlemsstaterna får inte utöva behörighet beträffande ett brott som Eppo utövar sin behörighet för. Eppo kan emellertid avstå från att utöva behörighet, även om det finns förutsättningar för att utöva den. Medlemsstaterna är då oförhindrade att utreda och lagföra brotten. Sverige har genomfört de rättsakter som ligger till grund för Eppos behörighet och utredningen bedömer att behörighetsreglerna i Eppo-förordningen inte kräver några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Eppos utredningsarbete i Sverige

För att uppfylla Eppo-förordningens krav på att de europeiska delegerade åklagarna och, i förekommande fall, den svenska europeiska åklagaren ska ha samma befogenheter som nationella åklagare föreslår utredningen att det införs en lagregel som klargör att Eppo-åklagare, när de är särskilda åklagare, har samma befogenheter som allmänna åklagare.

I Eppo-förordningen anges också ett antal utredningsåtgärder som medlemsstaterna, med vissa möjligheter till begränsningar, ska

säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna har rätt att begära eller beordra, åtminstone när det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse. Därutöver krävs enligt Eppo-förordningen att de europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller beordra alla andra åtgärder i deras medlemsstater som är tillgängliga för åklagare enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden. Genom förslaget att Eppos åklagare som särskilda åklagare ska ha samma befogenheter som allmänna åklagare uppfyller svensk rätt kraven angående de utredningsåtgärder som anges särskilt i Eppo-förordningen. Det gäller dock inte förordningens krav angående spårning av föremål.

Reglering av teknisk spårning

För att möta Eppo-förordningens krav angående spårning av föremål föreslår utredningen att det införs en uttrycklig lagreglering av spårning av föremål med tekniska metoder. Regleringen föreslås vara generell och gälla såväl nationellt som i Eppos ärenden.

Bestämmelserna om teknisk spårning införs enligt förslaget i polislagen. Teknisk spårning innebär att positioneringsutrustning placeras i eller på en lös sak för att få uppgift om dess position. Metoden får beslutas när det är av särskild vikt för att utreda ett brott för vilket fängelse i två år eller däröver är föreskrivet eller för att utreda förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. Metoden får också under vissa förutsättningar användas i underrättelseverksamhet. Tillstånd till teknisk spårning får meddelas endast om det är proportionerligt. Tiden för ett sådant tillstånd får inte bestämmas längre än nödvändigt och inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Beslut om teknisk spårning ska fattas av särskilt kvalificerade beslutsfattare inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Utredningen anser att det inte behövs någon särskild reglering för att Eppos åklagare ska ha rätt att beordra teknisk spårning.

Gränsöverskridande samarbete

Eppo-förordningen innehåller regler om gränsöverskridande samarbete dels mellan Eppo och medlemsstaterna, dels mellan de medlemsstater som deltar i Eppo. Det finns även bestämmelser som rör

Eppos och medlemsstaternas relationer med dels de EU-medlemsstater som inte deltar i Eppo, dels tredjeländ. Bestämmelserna om gränsöverskridande samarbete kompletterar det som gäller i övrigt enligt förordningen för att underlätta för Eppo att effektivt kunna bedriva brottsutredningar där det finns moment som är gränsöverskridande. Utredningen bedömer att svensk rätt i huvudsak redan uppfyller kraven i förordningen men att vissa lagstiftningsåtgärder behöver vidtas, bl.a. för att de svenska europeiska delegerade åklagarna och, i förekommande fall, den svenska europeiska åklagaren ska kunna utfärda en europeisk eller nordisk arresteringsorder.

Lagföring och rättssäkerhet

I allt väsentligt bedömer utredningen att svensk rätt är förenlig med Eppo-förordningens krav vad gäller lagföring. Utredningen anser dock att det krävs vissa lagstiftningsåtgärder. Genom en ändring i rättegångsbalken ges svenska europeiska delegerade åklagare och, i förekommande fall, den svenska europeiska åklagaren rätt att överklaga till Högsta domstolen. Utredningen föreslår också att det ställs motsvarande krav på Eppo som på svenska åklagarmyndigheter att dels tekniskt anpassa överföringen av uppgifter i stämningsansökan, dels lämna information om utfärdade strafförelägganden till Polismyndigheten.

Utredningen bedömer att svensk rätt uppfyller Eppo-förordningens krav i fråga om rättigheter för misstänkta och tilltalade och rätt till rättslig prövning av Eppos beslut och att det därför inte finns behov av några lagstiftningsåtgärder.

Offentlighet, sekretess och tillgång till information

Utredningen bedömer att svenska regler om handlingsoffentlighet, sekretess och meddelarfrihet inte gäller för uppgifter som förvaras hos Eppo, trots att förvaringen äger rum i Sverige. Varken tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen eller offentlighets- och sekretesslagen är därmed tillämpliga för Eppo. Eftersom Eppo-förordningen föreskriver att nationella partsinsynsregler ska gälla föreslår utredningen att bestämmelser som motsvarar vissa regler i offentlighets- och sekretesslagen tas in i den nya lagen tillsammans

med en paragraf som kompletterar rättegångsbalkens bestämmelser om partsinsyn.

Eppo-förordningen föreskriver att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna få all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning, samt andra relevanta register som tillhör offentliga myndigheter, på samma villkor som de som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden. Med beaktande även av Eppo-förordningens krav i övrigt föreslår utredningen att det införs en bestämmelse i den nya lagen som jämställer Eppo med svenska åklagarmyndigheter, om inte annat anges. Undantag görs för föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen och offentlighets- och sekretessförordningen. När det i en lag eller förordning anges att undersökningsledare eller åklagare har rätt att få tillgång till information i en viss databas eller motsvarande krävs det enligt utredningen inga lagstiftningsåtgärder för att Eppos åklagare ska ha motsvarande tillgång som svenska åklagare.

Utredningen föreslår även en regel i den nya lagen som klargör att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får röjas för en särskild åklagare vid Eppo om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk åklagare.

Dataskydd

Den del av dataskyddsregleringen i Eppo-förordningen som har betydelse för svenska myndigheter motsvarar i allt väsentligt regleringen i det s.k. dataskyddsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt. Det behövs därför inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för de flesta av artiklarna. Utredningen föreslår dock att en bestämmelse i brottsdatalagen om överföring av personuppgifter till tredjeland ska ändras och att det tydliggörs att den lagen inte gäller för Eppos personuppgiftsbehandling. Det behövs ingen kompletterande lagstiftning för att personuppgifter i sig ska kunna lämnas till Eppo. Däremot krävs det, för att Eppos åklagare ska få samma tillgång till personuppgifter och uppgifter i databaser som en allmän åklagare har, att Eppo läggs till som myndighet i ett antal bestämmelser och att det tydliggörs vilka sekretessbrytande regler som ska tillämpas. Utredningen föreslår därför sådana författningsändringar.

Tillsyn, straffansvar och disciplinansvar

Utredningen bedömer att den tillsyn över åklagares verksamhet som JO, JK, riksåklagaren, överåklagare och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver inte får omfatta de svenska Eppo-åklagarna, trots att de agerar som åklagare i Sverige och då har samma befogenheter som allmänna åklagare. Det gäller även Datainspektionens tillsyn över personuppgiftsbehandling i åklagarverksamheten. Utredningen föreslår därför att Eppos åklagare, genom ändringar i lagarna om JO:s, JK:s och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn, undantas från tillsyn när de bedriver åklagarverksamhet för Eppo i Sverige. Tillsynen över dem som bistår Eppos åklagare i myndighetens operativa verksamhet, liksom över domstolarna, kommer att vara oförändrad.

Vidare bedömer utredningen att den immunitet som gäller för Eppo och myndighetens personal hindrar lagföring av brott som begåtts i tjänsteutövningen av Eppo-åklagare innan immuniteten har hävts. Utredningen bedömer också att bestämmelserna om disciplinansvar i lagen om offentlig anställning inte kommer att gälla för europeiska delegerade åklagare för deras verksamhet hos Eppo.

Skadestånd och jäv

Utredningen anser att skadeståndslagen inte ska tillämpas gentemot Eppo när den myndigheten eller myndighetens anställda har vållat skada, eftersom Eppo-förordningen föreskriver att Eppo ska ansvara för sådana skador och frågan ska prövas av EU-domstolen. Nationella domstolar bedöms inte vara behöriga att pröva frågor om utomobligatoriskt skadestånd i sådana fall. Utredningen föreslår också att det görs undantag i statens ersättningsansvar enligt lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder när någon av Eppos åklagare har fattat beslut om anhållande, reseförbud eller anmälningsskyldighet.

Utredningens utgångspunkt är att bestämmelserna i rättegångsbalken om jäv för åklagare ska gälla för Eppos åklagare. Utredningen föreslår därför en ändring i rättegångsbalken för att tydliggöra det och att samma reglering ska gälla för övriga särskilda åklagare. Ordningen för prövning av jäv i 7 kap. 6 § fjärde stycket rättegångsbalken ska dock inte gälla för särskilda åklagare.

Sveriges anslutning till Eppo

Under förutsättning att de författningsändringar som föreslås genomförs finns det förutsättningar för Sverige att ansluta sig till det fördjupade samarbetet om Eppo. Om Sverige väljer att ansluta sig krävs det vissa underrättelser och anmälningar till olika EU-institutioner.

Eftersom det finns en rad faktorer av praktisk natur som är osäkra föreslår utredningen att regeringen så snart som möjligt ger ett uppdrag till Åklagarmyndigheten att förbereda Sveriges anslutning till Eppo. Utredningen föreslår också att en bestämmelse införs i den nya förordningen som ger riksåklagaren rätt att ingå överenskommelser med Eppo.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen får begränsade konsekvenser för samhället i allmänhet. Förslagen förväntas dock få positiva effekter på bekämpningen av brott riktade mot EU:s finansiella intressen.

Att ansluta sig till det fördjupade samarbetet om Eppo förväntas medföra kostnadsökningar för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Utredningen bedömer att kostnadsökningarna inte ryms inom befintliga anslag för myndigheterna och föreslår att kostnadsökningarna finansieras genom att anslagen höjs. I övrigt bedöms förslagen inte medföra annat än marginella ekonomiska konsekvenser för staten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att de nya författningar och de författningsändringar som krävs för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbete i Eppo ska träda i kraft den 1 mars 2022. Det krävs inga särskilda övergångsbestämmelser.

Summary

Remit

Sweden has the possibility of acceding to Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12, October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The authority is called the EPPO below and the Regulation is called the EPPO Regulation. The remit of the Inquiry has been to propose necessary supplementary provisions to the EPPO regulation, to analyse the need for legislative amendments and other measures required to enable Sweden to participate in the EPPO and to present proposals for these legislative amendments and other measures. The purpose has been to put in place an appropriate national regime and organisation.

Content of the EPPO Regulation

The EPPO and its prosecutors

The EPPO Regulation provides that the EPPO shall be an indivisible Union body operating as one single Office with a decentralised structure. The EPPO's central level shall be in Luxembourg. It shall include the College, the Permanent Chambers, a European Chief Prosecutor, and a European Prosecutor from each Member State participating in the cooperation. The College shall be responsible for matters including general oversight of the activities of the EPPO and shall take decisions on strategic matters, and on general issues arising from individual cases. The duties of the Permanent Chambers shall include monitoring, coordinating and directing investigations and being responsible for prosecutions. The European Prosecutors shall, on behalf of the Permanent Chamber, supervise investigations and

prosecutions for which the European Delegated Prosecutors are responsible. The starting point is that the responsibility of a European Prosecutor covers investigations and prosecutions in their Member State of origin.

The decentralised level of the EPPO consists of European Delegated Prosecutors located in the Member States. There shall be at least two of these prosecutors in each Member State. The European Delegated Prosecutors shall act on behalf of the EPPO in their respective Member States and shall have the same powers as national prosecutors, in addition to their specific powers and status under the Regulation. They shall be responsible for the investigations and prosecutions that they have initiated, that have been allocated to them or that they have taken over. However, they do not have an independent status and come, instead, under the prosecutors at the central level, who take decisions on matters including prosecutions and appeals. When the European Delegated Prosecutors act within the framework of their instructions they have to be independent of their national prosecution authorities and not have any obligations to them. However, the European Delegated Prosecutors may also exercise functions as national prosecutors, to the extent that this does not prevent them from fulfilling their obligations under the EPPO Regulation.

Competence of the EPPO

The EPPO shall have priority to the Member States in investigating and prosecuting certain offences against the European Union's financial interests. Examples of offences that may fall within the competence of the EPPO are fraud, money laundering, corruption and bribery. Some cross-border tax offences regarding value added tax, including those that involve a total damage of at least EUR 10 million, are covered by the competence of the EPPO.

The Member States that participate in the EPPO give up their decision-making rights regarding the investigation and prosecution of offences that fall within the competence of the EPPO. The EPPO shall have the right to open, take over and conduct preliminary investigations in the affiliated Member States for these offences. National prosecutors in the Member States may open preliminary

investigations for offences within the competence of the EPPO, but must then inform the EPPO, which can then take over the investigation.

During an investigation the European Delegated Prosecutors shall have the same right to engage national authorities for various investigation measures as a national prosecutor has. This means, for instance, that, on the whole, national police authorities must largely act towards the EPPO in the same way as towards national prosecution services. The European Delegated Prosecutors shall be provided with the resources they need to perform their tasks under the EPPO Regulation and to be integrated into their national prosecution services.

The European Delegated Prosecutors shall have the right to request or to order any measures that are available to national prosecutors. European Prosecutors, at the central level, shall also have that possibility in certain cases.

The Inquiry's deliberations and proposals

New legislation

The Articles of the EPPO Regulation are directly applicable in the Member States and neither shall nor may be implemented in or converted into national law. Sweden may therefore not take any measures to incorporate the material provisions of the Regulation in national law. Some provisions are, however, needed to supplement the EPPO Regulation, and the Inquiry therefore proposes the introduction of a new act concerning Swedish prosecutors at the EPPO. But some of the questions requiring regulation do not need to be included in an act. The Inquiry therefore proposes also introducing a new ordinance.

The Inquiry notes that, in general, Swedish legislation already meets most of the requirements of the EPPO Regulation. So legislative measures are only required in some areas. Some of the legislation proposed by the Inquiry is inserted in existing acts and ordinances.

Role of the EPPO prosecutors in Sweden

Swedish law distinguishes between public and special prosecutors. The dividing line between them is drawn by their competence. Public prosecutors have a general competence to conduct public prosecutions, while the competence of special prosecutors is limited to certain specific types of cases. The Inquiry proposes that the Swedish EPPO prosecutors should be special prosecutors. This proposal makes clear that the Swedish principle of prosecutorial independence does not apply to them. This is necessary since the EPPO Regulation provides that the ultimate responsibility for investigation and prosecution rests with the EPPO, and not its prosecutors. The Inquiry's proposal means that the Swedish European Delegated Prosecutors are special prosecutors when they perform tasks for the EPPO, while the Swedish European Prosecutor is only a special prosecutor when he or she has taken over prosecutorial tasks under the EPPO Regulation.

Organisation

The Inquiry makes the assessment that two Swedish European Delegated Prosecutors are needed and proposes a provision to that effect in the new ordinance. There should be no functional or territorial division regarding their competence. According to the Inquiry's proposal the Swedish EPPO prosecutors thus, like other Swedish prosecutors, should be able to perform prosecutorial tasks throughout the country. The Inquiry also proposes that the Swedish European Delegated Prosecutors should be placed at the Swedish Economic Crime Authority.

To manage the exchange of information between Swedish authorities and the EPPO, presumed by the EPPO Regulation, the Inquiry proposes prescribing in the new ordinance that there should be a central function at the Swedish Prosecution Authority that is Sweden's contact point for the EPPO.

Nomination and employment

The Inquiry proposes including provisions in the new ordinance to clarify what applies to the Swedish nomination procedures regarding employment as a Swedish European Prosecutor and a Swedish European Delegated Prosecutor. As regards the Swedish European Prosecutor, the Inquiry makes the assessment that the EPPO Regulation, in combination with other Union law, provides comprehensive regulation of employment matters. Nor are any legislative or other measures needed to enable a Swede to be a European Prosecutor.

The EPPO Regulation assumes that the Swedish European Delegated Prosecutors have double employment, i.e. are employed both by the EPPO and by a Swedish prosecution authority. The new act therefore provides that the European Delegated Prosecutors have to be employees of the prosecution service. In view of the special design entailed by employment as a European Delegated Prosecutor, the Inquiry considers that the question of leave of absence from their Swedish employment to perform their EPPO employment should not be regulated by statute. The Inquiry proposes that exceptions should be made from the provisions of the Public Employment Act on secondary occupations for the European Delegated Prosecutors so as to make clear that employment as a European Delegated Prosecutor is not a prohibited secondary occupation. The Inquiry also considers that the EPPO should have the managerial authority for the European Delegated Prosecutors when they act in that role but that the Swedish Economic Crime Authority should, at the same time, have a fundamental employer responsibility even when they perform work for the EPPO.

Competence

It is only certain offences that can harm the EU's financial interests directly or indirectly that are covered by the EPPO's competence. These offences are specified in another legal act, the Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. The EPPO can also be competent, through reference to another EU legal act, for offences committed within a criminal organisation in certain cases. The EPPO's competence is primary

and Member States must not exercise competence regarding an offence for which the EPPO is exercising its competence. However, the EPPO can refrain from exercising its competence even if it is possible to exercise it. Then there is no obstacle to Member States investigating and prosecuting the offences. Sweden has implemented the legal acts that form the basis for the EPPO's competence and the Inquiry's assessment is that the rules on competence in the EPPO Regulation do not require any legislative or other measures.

Investigation work of the EPPO in Sweden

To fulfil the requirements of the EPPO Regulation that the European Delegated Prosecutors and, where applicable, the Swedish European Prosecutor must have the same competence as national prosecutors, the Inquiry proposes introducing a rule in the new act making clear that when the EPPO's prosecutors are special prosecutors they have the same powers as public prosecutors.

The EPPO Regulation also sets out a number of investigation measures that Member States must ensure, with certain possibilities of limitations, that European Delegated Prosecutors have the right to request or to order, at least where the offence being investigated is punishable by a maximum penalty of at least four years of imprisonment. In addition, the EPPO Regulation requires that European Delegated Prosecutors have the right to request or to order any other measures in their Member States that are available to prosecutors under national law in similar cases. The proposal that the EPPO's prosecutors should, as special prosecutors, have the same powers as public prosecutors, means that Swedish law meets the requirements regarding the investigation measures specified in the EPPO Regulation. However, this does not apply to the Regulation's requirements regarding the tracking and tracing of objects.

Regulation of technical tracking and tracing

To meet the EPPO Regulation's requirements regarding the tracking and tracing of objects, the Inquiry proposes introducing explicit statutory regulation of tracking and tracing of objects by technical

means. General regulation is proposed that applies both nationally and in EPPO cases.

The Inquiry proposes introducing the provisions on technical tracking and tracing in the Police Act. Technical tracking and tracing means that positioning equipment is placed in or on a tangible moveable object so as to obtain information about its position. The method may be ordered when it is of particular importance in order to investigate an offence punishable by imprisonment for two years or a longer period or to investigate preparation or conspiracy to commit such an offence. The method may also be used in intelligence activities under certain conditions. Permission for technical tracking and tracing may only be given if it is proportionate. The period set for such a permission must not be longer than necessary and must not exceed one month from the date of the decision. Decisions on technical tracking and tracing must be taken by specially qualified decision-makers in the Swedish Police Authority, the Swedish Security Service and the Swedish Customs. The Inquiry considers that no special regulation is needed for the EPPO's prosecutors to have the right to order technical tracking and tracing.

Cross-border cooperation

The EPPO Regulation contains rules about cross-border cooperation both between the EPPO and Member States and between the Member States participating in the EPPO. There are also provisions concerning the relations of the EPPO and Member States with EU Member States not participating in the EPPO and with third countries. The provisions on cross-border cooperation supplement the other provisions of the Regulation so as to facilitate the efficient conduct by the EPPO of criminal investigations with cross-border components. The Inquiry's assessment is that, on the whole, Swedish law already meets the requirements of the Regulation, but that some legislative measures need to be taken, one purpose being to enable the Swedish European Delegated Prosecutors and, where applicable, the Swedish European Prosecutor to issue a European or Nordic arrest warrant.

Prosecution issues and procedural safeguards

In all essential respects, the Inquiry's assessment is that Swedish law is consistent with the requirements of the EPPO Regulation regarding prosecution. However, the Inquiry considers that some legislative measures are required. An amendment is proposed to the Code of Judicial Procedure giving Swedish European Delegated Prosecutors and, where applicable, the Swedish European Prosecutor the right to appeal to the Supreme Court. The Inquiry also proposes making requirements on the EPPO corresponding to those on Swedish prosecution authorities regarding technical adaptation of the transmission of information in summons applications and regarding the provision of information to the Swedish Police Authority about summary penalty orders issued.

The Inquiry makes the assessment that Swedish law meets the requirements of the EPPO Regulation concerning rights for suspects and defendants and the right to a legal examination of the decisions of the EPPO and that there is therefore no need of legislative measures.

Access to information and secrecy

The Inquiry makes the assessment that Swedish rules about the public access to official documents, secrecy and freedom to communicate do not apply to information being held by the EPPO, even though it is being held in Sweden. This means that neither the Freedom of the Press Act, the Fundamental Law on Freedom of Expression nor the Public Access to Information and Secrecy Act is applicable to the EPPO. Since the EPPO Regulation provides that national rules on the transparency rights of parties shall apply, the Inquiry proposes that provisions corresponding to certain rules in the Public Access to Information and Secrecy Act be included in the new act, along with a section that supplements the rules of the Code of Judicial Procedure about transparency for parties.

The EPPO Regulation provides that the European Delegated Prosecutors must be able to obtain any relevant information stored in national criminal investigation and law enforcement databases, as well as other relevant registers of public authorities, under the same conditions as those that apply under national law in similar cases.

Taking account of the other requirements of the EPPO Regulation, the Inquiry proposes the introduction of a provision in the new act equating the EPPO with Swedish prosecution authorities, unless otherwise stated. The provision makes exceptions for regulations in the Public Access to Information and Secrecy Act and the Public Access to Information and Secrecy Ordinance. When an Act or Ordinance states that a leader of a preliminary investigation or a prosecutor has the right to obtain access to information in a particular database or the equivalent, it is the view of the Inquiry that no legislative measures are required for the EPPO's prosecutors to have access matching that of Swedish prosecutors.

The Inquiry also proposes a rule in the new act making clear that information that is subject to secrecy under the Public Access to Information and Secrecy Act may be disclosed to a special prosecutor at the EPPO if the information could be disclosed to a Swedish prosecutor in a corresponding case.

Data protection

The part of the data protection regime in the EPPO Regulation that is of importance to Swedish authorities corresponds essentially to the 'Data Protection Directive', which has been implemented in Swedish law. Therefore, no legislative or other measures are needed for most of the articles. However, the Inquiry proposes that a provision in the Crime Data Act on the transfer of personal data to third countries should be amended and that it should be clarified that the Act does not apply to the processing of personal data by the EPPO. No supplementary legislation is needed to enable personal data, as such, to be released to the EPPO. However, if the EPPO's prosecutors are to have the same access to personal data and to information in databases as public prosecutors have, the EPPO must be added as a public authority to a number of provisions and what secrecy override rules are to be applied must be made clear. The Inquiry therefore proposes such statutory amendments.

Supervision, criminal responsibility and disciplinary liability

The Inquiry makes the assessment that the supervision of the activities of prosecutors conducted by the Parliamentary Ombudsman (JO), the Chancellor of Justice (JK), the Prosecutor-General, directors of public prosecution offices and the Swedish Commission on Security and Integrity Protection must not cover the Swedish EPPO prosecutors, even though they are acting as prosecutors in Sweden and have the same powers as public prosecutors. The same applies to the Data Protection Authority's supervision of the processing of personal data in the activities of prosecutors. The Inquiry therefore proposes that the EPPO's prosecutors be exempted, through amendments to the acts on supervision conducted by the Parliamentary Ombudsman, the Chancellor of Justice and the Swedish Commission on Security and Integrity Protection, from supervision when they conduct the activities of prosecutors for the EPPO in Sweden. The supervision of those who assist the EPPO's prosecutors in the authority's operational activities, as well as of the courts, will be unchanged.

In addition, the Inquiry makes the assessment that the immunity that applies to the EPPO and the authority's staff prevents prosecution for offences committed in the course of their duties by EPPO prosecutors before their immunity has been lifted. The Inquiry also makes the assessment that the provisions on disciplinary liability in the Public Employment Act will not apply to European Delegated Prosecutors for their activities at the EPPO.

Damages and disqualification

The Inquiry considers that the Tort Liability Act does not apply in relation to the EPPO when the authority or the authority's staff have caused damage, since the EPPO Regulation provides that the EPPO shall be liable for such damage and the question shall be examined by the Court of Justice of the European Union. National courts are assessed not to be competent to examine questions of damages for non-contractual liability in such cases. The Inquiry also proposes making an exception to the State's liability to pay compensation under the Act concerning Compensation for Deprivation of Liberty and other Coercive Measures when one of the EPPO's pro-

secutors has decided to order an arrest, travel ban or reporting obligation.

The Inquiry's starting point is that the disqualification provisions of the Code of Judicial Procedure should apply to the EPPO's prosecutors. The Inquiry therefore proposes an amendment to the Code of Judicial Procedure to clarify this, and that the same rule should apply to other special prosecutors. However, the system for the examination of disqualification in Chapter 7, Section 6, fourth paragraph of the Code of Judicial Procedure should not apply to special prosecutors.

Sweden's accession to the EPPO

Provided that the statutory amendments proposed are implemented, it is possible for Sweden to accede to the enhanced cooperation on the EPPO. If Sweden chooses to accede, some notifications and registrations are required with various EU bodies.

Since there are a number of factors of a practical nature that are uncertain, the Inquiry proposes that the Government commission the Swedish Prosecution Authority as soon as possible to prepare Sweden's affiliation to the EPPO. The Inquiry also proposes the inclusion in the new ordinance of a provision giving the Prosecutor-General the right to enter into agreements with the EPPO.

Impacts

The Inquiry's assessment is that its proposals will have limited impacts on society in general. However, the proposals are expected to have positive effects on the combating of crime aimed at the EU's financial interests.

Accession to the enhanced cooperation on the EPPO is expected to result in cost increases for the Swedish Economic Crime Authority and the Swedish Prosecution Authority. The Inquiry makes the assessment that the cost increases will not be accommodated in the existing appropriations for the authorities and proposes that the cost increases be financed by raising the appropriations. In other respects the proposals are only judged to have marginal financial impacts on central government.

Entry-into-force and transitional provisions

The Inquiry proposes that the new statutes and the statutory amendments required to enable Sweden to accede to the enhanced cooperation in the EPPO should enter into force on 1 March 2022. No special transitional provisions are required.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag kompletterar rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, här benämnd Eppo-förordningen.

Myndighetens och åklagarnas ställning

2 § Med åklagarmyndighet avses i lag eller förordning även Europeiska åklagarmyndigheten, om inte annat anges.

Det som anges i första stycket gäller inte föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och den förordning som kompletterar den lagen.

3 § Den svenska europeiska åklagaren vid Europeiska åklagarmyndigheten har ställning som särskild åklagare när han eller hon har övertagit åklagaruppgifter enligt artikel 28.4 i Eppo-förordningen.

Som särskild åklagare har den europeiska åklagaren samma befogenheter som en allmän åklagare.

4 § Svenska europeiska delegerade åklagare ska vara anställda i åklagarväsendet. De har ställning som särskilda åklagare när de utför uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten.

Som särskilda åklagare har de europeiska delegerade åklagarna samma befogenheter som en allmän åklagare.

5 § Anställningen som europeisk delegerad åklagare utgör inte en bisyssla enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i den lagen.

Sekretessbrytande bestämmelser m.m.

6 § En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får röjas för en särskild åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk åklagare.

7 § När Europeiska åklagarmyndigheten handlägger en förundersökning gäller, i stället för det som anges i 23 kap. 18 a § andra stycket rättegångsbalken om 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), att rätten att ta del av det som förekommit vid förundersökningen gäller med de begränsningar som följer av 8 och 9 §§.

8 § Sekretess hindrar inte att en part i ett ärende, som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till det intresse som sekretessen ska skydda är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska Europeiska åklagarmyndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretess hindrar aldrig att en part tar del av ett beslut i ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande i ett ärende.

9 § När en misstänkt och försvararen enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken har underrättats om rätten att ta del av det som har förekommit vid en förundersökning, gäller begränsningarna i 8 § första stycket i fråga om rätten att ta del av en handling eller något annat material endast om

1. det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan, och

2. det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften.

Första stycket gäller även efter beslut om åtal och fram till dess att åtalet slutligt har prövats, eller saken har avgjorts på annat sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.2 Förslag till förordning (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning kompletterar rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, här benämnd Eppo-förordningen, och lagen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten.

Den svenska organisationen

2 § Vid Ekobrottsmyndigheten ska två svenska europeiska delegerade åklagare vara placerade i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 8.4 i Eppo-förordningen.

3 § Åklagarmyndigheten är Sveriges kontaktpunkt mot Europeiska åklagarmyndigheten och ska ha en funktion som

1. lämnar information till och tar emot information från Europeiska åklagarmyndigheten i frågor som rör svensk behörighet,
2. vid behov förmedlar kontakt mellan Europeiska åklagarmyndigheten och behörig svensk åklagare eller andra myndigheter, och
3. även i övrigt bistår Europeiska åklagarmyndigheten i frågor som inte rör enskilda brottmålsärenden.

Behörighetsfrågor

4 § Vid meningsskiljaktighet mellan Europeiska åklagarmyndigheten och svensk åklagare i frågor som anges i artikel 25.6 i Eppo-förordningen avgör riksåklagaren vilken åklagare som är behörig. Uppgiften får inte överlämnas till någon annan än vice riksåklagaren.

5 § Åklagare som anges i 3 och 4 §§ lagen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten får utföra åklagaruppgifter i hela Sverige.

Nominering av åklagare m.m.

6 § När Sverige ska nominera personer för anställning som europeisk åklagare eller europeisk delegerad åklagare ska information lämnas om anställningen på ett sätt som gör att den som är intresserad av den får kännedom om det och kan anmäla intresse inom en viss tid.

Åklagarmyndigheten ska lämna information om anställning som svensk europeisk åklagare och Ekobrottsmyndigheten om anställning som svensk europeisk delegerad åklagare.

Vid beredningen av ett ärende om nominering av åklagare tillämpas motsvarande förfarande som vid en anställning inom åklagarväsendet, med undantag för det som sägs i 7 och 8 §§.

7 § I ärenden om nominering av svensk europeisk åklagare ska riksåklagaren i ett motiverat yttrande rangordna minst tre sökande och därefter överlämna handlingarna i ärendet till regeringen för beslut om Sveriges nominering.

I ärenden om nominering av svenska europeiska delegerade åklagare ska åklagarväsendets råd för beredning av anställningsärenden i ett motiverat yttrande rangordna sökandena inbördes och därefter överlämna handlingarna i ärendet till riksåklagaren. Riksåklagaren ska, efter att ha hört Ekobrottsmyndigheten, besluta om Sveriges nominering.

Vid rangordning mellan sökandena enligt första eller andra stycket ska, med särskilt beaktande av kraven i Eppo-förordningen, det som anges i 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och 4 § anställningsförordningen (1994:373) tillämpas på motsvarande sätt.

8 § Beslut om Sveriges nominering får inte överklagas.

9 § Om en svensk europeisk delegerad åklagare slutar sin anställning ska Ekobrottsmyndigheten underrätta Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten ska initiera att en ny sådan åklagare nomineras och underrätta regeringen. Myndigheten ska också lämna information till den europeiska chefsåklagaren enligt artikel 17.5 i Eppo-förordningen.

Övrig bestämmelse

10 § Riksåklagaren får ingå överenskommelser med Europeiska åklagarmyndigheten.

I 10 kap. 3 § regeringsformen finns bestämmelser om när riksdagens godkännande av en internationell överenskommelse krävs.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 8 § rättegångsbalken (1942:740) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 §¹

För särskilda åklagare gäller vad som är föreskrivet för dem.
Ingen annan särskild åklagare än justitiekanslern eller en *justitieombudsman* får besluta att åtal skall väckas eller fullföljas i Högsta domstolen.

Ingen annan särskild åklagare än justitiekanslern eller en *av riksdagens ombudsmän* får besluta att åtal ska väckas i Högsta domstolen. *Endast dessa och de särskilda åklagare som anges i 3 och 4 §§ lagen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten får överklaga ett avgörande till Högsta domstolen.*

Det som sägs om jäv i 6 § första–tredje styckena gäller för särskilda åklagare. Bestämmelsen om prövning i 6 § fjärde stycket ska dock inte tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

¹ Senaste lydelse 2001:280.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen föreskriver det. *Justitiekanslerns tillsyn skall dock ej kunna omfatta regeringen eller statsråd, ej heller riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter.*

2 §

Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under justitiekanslerns tillsyn i den utsträckning regeringen föreskriver det.

Justitiekanslerns tillsyn omfattar dock inte

- 1. regeringen eller statsråd,*
- 2. riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter, eller*
- 3. åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten.*

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)

dels att 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 22 a–c och 29 b §§, av följande lydelse, och före 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Andra särskilda åtgärder

22 a §

Teknisk spårning innebär att positioneringsutrustning placeras i eller på en lös sak för att få uppgift om dess position.

Teknisk spårning får beslutas när metoden är av särskild vikt för att

1. utreda ett brott för vilket fängelse i två år eller mer är föreskrivet och för förberedelse eller stämpling till sådana brott, eller

2. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar ett brott som anges i 1.

Om en förundersökning avseende brottet inleds efter att ett beslut enligt andra stycket 2 har meddelats gäller beslutet även för att utreda brottet.

22 b §

Tillstånd till teknisk spårning får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för motstående intressen.

Tiden för ett tillstånd får inte bestämmas längre än nödvändigt och aldrig överstiga en månad från dagen för beslutet.

Beslut i fråga om teknisk spårning meddelas av Polismyndigheten.

22 c §

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om teknisk spårning ska verkställigheten omedelbart avbrytas och beslutet upphävas.

När beslutet har upphävts eller tillståndstiden har löpt ut ska positioneringsutrustningen, när det kan ske utan risk för ändamålet som har föranlett spårningen, avlägsnas eller göras obrukbar på annat sätt.

27 §²

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Protokoll ska föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål och teknisk spårning.

² Senaste lydelse 2008:378.

Vid teknisk spårning tillämpas inte andra stycket 3.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

29 b §

Det som föreskrivs om teknisk spårning i 22 a–c och 27 §§ gäller även för Tullverket och en tjänsteman vid Tullverket som särskilt förordnats och uppfyller kraven i 30 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³

Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar *ej*

Ombudsmännens tillsyn omfattar *inte*

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern *samt*
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

5. justitiekanslern,
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar, *eller*
7. åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten.

Ombudsmännen står *ej* under tillsyn av varandra.

Ombudsmännen står *inte* under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

³ Senaste lydelse 2009:179.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Den som har varit häktad på grund av misstanke om brott har rätt till ersättning,

1. om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks,

2. om det för en viss del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten,

3. om något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,

4. om beslutet om frihetsinskränkning efter överklagande eller överprövning upphävs eller ersätts av ett beslut om en mindre ingripande åtgärd, eller

5. om beslutet om frihetsinskränkning undanröjs utan att det beslutas om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit anhållen under minst 24 timmar i sträck. Den som har utsatts för en sådan frihetsinskränkning har också rätt till ersättning, om beslutet om anhållande upphävs efter avslag på en häktningsframställning.

Vad som sägs i första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller också den som på grund av misstanke om brott under minst 24 timmar i sträck har varit underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

Vad som sägs i andra och tredje styckena tillämpas inte på beslut

av åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen, och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Tillsynen ska särskilt avse behandling enligt 2 kap. 11 § brottsdatalagen och 2 kap. 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första, andra och tredje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn omfattar inte verksamheten vid Europeiska åklagarmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

⁴ Senaste lydelse 2019:1183.

1.9 Förslag till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177)

Häri genom föreskrivs att 1 kap. 2 § och 8 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en *behörig* myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av *svenska* behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en *sådan* myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

8 kap.

2 §

Personuppgifter som en svensk myndighet har fått från en annan medlemsstat får överföras till ett tredjeland eller en internationell organisation endast om den medlemsstat som lämnat uppgifterna till en svensk myndighet har medgett att de överförs.

Om medgivandet på grund av tidsbrist inte kan inhämtas i förväg, får personuppgifter ändå överföras om det är nödvändigt för att avvärja en omedelbar och allvarlig fara för allmän säkerhet. Det samma gäller om det är nödvändigt för att avvärja en omedelbar och allvarlig fara för andra väsentliga intressen för Sverige eller någon annan medlemsstat.

Personuppgifter som en svensk myndighet har fått från Europeiska åklagarmyndigheten får överföras till ett tredjeland eller en in-

ternationell organisation endast om Europeiska åklagarmyndigheten har medgett att de överförs. Detta gäller dock inte om Europeiska åklagarmyndigheten har hänskjutit handläggningen till svensk myndighet enligt artikel 34 i rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 och 9 §§, 3 kap. 7 § och 5 kap. 10 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har, trots sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

Första stycket gäller inte uppgifter som behandlas i särskilda register enligt 5 kap.

Första och andra styckena gäller inte uppgifter som behandlas i särskilda register enligt 5 kap.

9 §

Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter om huruvida personer före-

kommer i sådana register över dna-profiler som regleras i 5 kap., om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har, trots sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av uppgifter om huruvida personer förekommer i sådana register över dna-profiler som regleras i 5 kap., om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

3 kap.

7 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och *Europeiska åklagarmyndigheten* får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

5 kap.

10 §

Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och *Europeiska åklagarmyndigheten* får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen

komst till register över dna-pro- (2018:1177) medges direktåt-
filer som regleras i detta kapitel. komst till register över dna-pro-
filer som regleras i detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § och 3 kap. 7 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har, trots sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

3 kap.

7 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket och Europeiska åklagarmyndigheten får för ett syfte som anges

(2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § och 3 kap. 6 § lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har, trots sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

3 kap.

6 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177)

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Europeiska åklagarmyndigheten får för ett syfte som anges i

medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § och 3 kap. 6 § lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har, trots sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen.

3 kap.

6 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Europeiska åklagarmyndigheten får för ett syfte som anges

(2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 6 § och 3 kap. 5 § lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen (2018:1177).

Europeiska åklagarmyndigheten har, trots sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 §, om myndigheten behöver uppgifterna för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen.

3 kap.

5 §

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsda-

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Europeiska åklagarmyndigheten får för ett

talagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2022.

1.15 Förslag till förordning om ändring i strafföreläggandekungörelsen (1970:60)

Härigenom föreskrivs att 10 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket ska lämna de uppgifter om strafföreläggande som behövs för uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) till Polismyndigheten.

10 §⁵

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Europeiska åklagarmyndigheten ska lämna de uppgifter om strafföreläggande som behövs för uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) till Polismyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

⁵ Senaste lydelse 2019:439.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Häri genom föreskrivs att 2 och 9 §§ förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

De begrepp som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Med en svensk arresteringsorder avses en sådan arresteringsorder som anges i 1 kap. 3 § samma lag och som utfärdas av en svensk åklagare. Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som är behöriga att utfärda en svensk arresteringsorder.

Med en svensk arresteringsorder avses en sådan arresteringsorder som anges i 1 kap. 3 § samma lag och som utfärdas av en svensk åklagare. Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare inom åklagarväsendet som är behöriga att utfärda en svensk arresteringsorder.

En svensk europeisk delegerad åklagare eller den svenska europeiska åklagaren är som särskild åklagare behörig att utfärda en svensk arresteringsorder när de fullgör uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten.

9 §⁶

När åklagaren får information om att den eftersökta har anträffats, ska åklagaren omedelbart vidarebefordra informationen till Polismyndigheten, om den inte redan har fått informationen.

Om en annan myndighet än Åklagarmyndigheten får information om att den eftersökta har

Om en annan myndighet än den myndighet där åklagaren som har utfärdat arresteringsordern är

⁶ Senaste lydelse 2016:1142.

anträffats, ska den myndigheten omedelbart vidarebefordra informationen till åklagaren. *verksam* får information om att den eftersökte har anträffats, ska den myndigheten omedelbart vidarebefordra informationen till åklagaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen⁷ ska införas en ny paragraf, 3 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 d §

*Myndigheten ska samarbeta med Europeiska datatillsynsman-
nen enligt artikel 87 i rådets för-
ordning (EU) 2017/1939 av den
12 oktober 2017 om genomfö-
rande av fördjupat samarbete om
inrättande av Europeiska åkla-
garmyndigheten.*

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

⁷ I prop. 2020/21:1 föreslår regeringen att Datainspektionen ska byta namn till Integritets-
skyddsmyndigheten och att de författningar som innehåller ordet Datainspektionen ska
ändras i enlighet med det.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder

Härigenom föreskrivs att 2 och 9 §§ förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁸

De termer och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

I Sverige utfärdas en nordisk arresteringsorder av åklagare. Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som är behöriga att utfärda en sådan order.

I Sverige utfärdas en nordisk arresteringsorder av åklagare. Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare inom åklagarväsendet som är behöriga att utfärda en sådan order.

En svensk europeisk delegerad åklagare eller den svenska europeiska åklagaren är som särskild åklagare behörig att utfärda en nordisk arresteringsorder när de fullgör uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten.

9 §⁹

När åklagaren får information om att den eftersökte har anträffats, ska åklagaren omedelbart vidarebefordra informationen till Polismyndigheten, om inte Polismyndigheten redan har fått informationen.

Om en annan myndighet än Åklagarmyndigheten får information om att den eftersökte har anträffats, ska den myndigheten

Om en annan myndighet än den myndighet där åklagaren som har utfärdat arresteringsordern är verksam får information om att

⁸ Senaste lydelse 2016:1141.

⁹ Senaste lydelse 2016:1141.

omedelbart vidarebefordra informationen till åklagaren. den eftersökte har anträffats, ska den myndigheten omedelbart vidarebefordra informationen till åklagaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När en åklagare ger in ansökan om stämning till domstolen, ska Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten se till att uppgifter om brottslig gärning och om tilltalad, målsägande och andra berörda personer överförs med hjälp av automatiserad behandling. Uppgifterna ska överföras i ett sådant format att de kan användas med hjälp av automatiserad behandling i domstolens rättsskipande och rättsvårdande verksamhet och användas för automatiserad uppföljning och statistik.

Föreslagen lydelse

4 §

När en åklagare ger in ansökan om stämning till domstolen, ska Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Europeiska åklagarmyndigheten se till att uppgifter om brottslig gärning och om tilltalad, målsägande och andra berörda personer överförs med hjälp av automatiserad behandling. Uppgifterna ska överföras i ett sådant format att de kan användas med hjälp av automatiserad behandling i domstolens rättsskipande och rättsvårdande verksamhet och användas för automatiserad uppföljning och statistik.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs att 24 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Om Ekobrottsmyndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det, ska Polismyndigheten bistå vid utredning av ekonomisk brottslighet.

24 §

Om Ekobrottsmyndigheten eller Europeiska åklagarmyndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det, ska Polismyndigheten bistå vid utredning av ekonomisk brottslighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹⁰

I 6 § polislagen (1984:387) finns grundläggande bestämmelser om Säkerhetspolisens samarbete med andra myndigheter och organ.

Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om.

Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och *Europeiska åklagarmyndigheten* i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

¹⁰ Senaste lydelse 2018:1947.

1.22 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:488) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § förordningen (2015:488) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Riksåklagaren bestämmer dels vilka åklagare som är behöriga att meddela ett svenskt beslut om övervakningsåtgärder, dels vilka åklagare som är behöriga att erkänna och följa upp ett utländskt beslut om övervakningsåtgärder.

Riksåklagaren bestämmer *inom åklagarväsendet* dels vilka åklagare som är behöriga att meddela ett svenskt beslut om övervakningsåtgärder, dels vilka åklagare som är behöriga att erkänna och följa upp ett utländskt beslut om övervakningsåtgärder.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.23 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 §¹¹, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Grundläggande bestämmelser om åklagarväsendet finns i 7 kap. rättegångsbalken och i åklagarförordningen (2004:1265).

1 §

Grundläggande bestämmelser om åklagarväsendet finns i 7 kap. rättegångsbalken och i åklagarförordningen (2004:1265). Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som

1. Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten, och

2. Europeiska åklagarmyndigheten ska bedriva enligt rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

10 §

I förordningen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten finns också bestämmelser om Åklagarmyndighetens uppgifter.

¹¹ Tidigare 10 § upphävd genom 2019:1268.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.24 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ska införas två nya paragrafer, 6 a och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

I förordningen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten finns också bestämmelser om Ekobrottsmyndighetens uppgifter.

9 a §

I rådets förordning 2017/1939 (EU) av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten finns bestämmelser som begränsar Ekobrottsmyndighetens uppdrag.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹²

Det svenska kontaktstället ska bistå den egna myndigheten och de myndigheter som anges i andra stycket med att söka uppgifter i utländska dna-register, fingeravtrycksregister och fordonsregister enligt de förutsättningar som anges i 7 kap. 2 § första stycket och 4 eller 6 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Myndigheter som får begära sökningar är

1. de som anges i bestämmelsen om direktåtkomst i 5 kap. 10 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område när det gäller dna-register,

2. de som anges i bestämmelsen om direktåtkomst i 5 kap. 17 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område när det gäller fingeravtrycksregister, och

3. Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket när det gäller fordonsregister.

3. Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och *Europeiska åklagarmyndigheten* när det gäller fordonsregister.

Polismyndigheten är svenskt kontaktställe vid utbyte av dna-profiler, fingeravtryck och fordonsuppgifter enligt Prövrådsbeslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

¹² Senaste lydelse 2018:1995.

1.26 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1019) om en europeisk utredningsorder

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § förordningen (2017:1019) om en europeisk utredningsorder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som, i förekommande fall, enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder är behöriga

Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare *inom åklagarväsendet* som, i förekommande fall, enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder är behöriga

1. att utfärda en europeisk utredningsorder, och
2. att erkänna och verkställa en europeisk utredningsorder i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 19 § förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Uppgifter i centrala kriminalvårdsregistret ska på begäran lämnas ut till Regeringskansliet, en domstol, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Datainspektionen.

Uppgifter i centrala kriminalvårdsregistret ska på begäran lämnas ut till Regeringskansliet, en domstol, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Datainspektionen¹³ och Europeiska åklagarmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

¹³ I prop. 2020/21:1 föreslår regeringen att Datainspektionen ska byta namn till Integritetsskyddsmyndigheten och att de författningar som innehåller ordet Datainspektionen ska ändras i enlighet med det.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Säkerhetspolisens, Ekobrottsmyndighetens, Åklagarmyndighetens, Tullverkets och Kustbevakningens direktåtkomst till register över dna-profiler enligt 5 kap. 10 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, ska begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i sådana register.

Föreslagen lydelse

8 §

Säkerhetspolisens, Ekobrottsmyndighetens, Åklagarmyndighetens, Tullverkets, Kustbevakningens och Europeiska åklagarmyndighetens direktåtkomst till register över dna-profiler enligt 5 kap. 10 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, ska begränsas till uppgifter om huruvida någon förekommer i sådana register.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:974) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § förordningen (2020:974) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som enligt lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande är behöriga att enligt artikel 4.1 i EU-förordningen sända över ett beslut om frysning och att enligt artikel 7 erkänna och verkställa ett beslut om frysning i Sverige. *Detta gäller dock inte i ett sådant fall där Justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän till följd av föreskrifter i annan författning är särskild åklagare.*

Riksåklagaren bestämmer vilka åklagare *inom åklagarväsendet* som enligt lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande är behöriga att enligt artikel 4.1 i EU-förordningen sända över ett beslut om frysning och att enligt artikel 7 erkänna och verkställa ett beslut om frysning i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 1 mars 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Sverige har möjlighet att ansluta sig till rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Utredningens uppdrag har huvudsakligen bestått i att föreslå de kompletterande bestämmelser som förordningen ger anledning till. Syftet har varit att åstadkomma en ändamålsenlig nationell reglering och organisation. I uppdraget har det ingått att analysera behovet av författningsändringar och andra åtgärder som krävs för ett svenskt deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga. Direktiven för utredningens arbete finns i *bilaga 1*. Förordningen finns i *bilaga 2*.

2.2 Genomförande av uppdraget

Utredningens arbete påbörjades i mitten av november 2019. Det har bedrivits på sedvanligt sätt med såväl regelbundna sammanträden med gruppen av experter som löpande kontakter i enskilda frågor med experterna. Till följd av att expertgruppens sammansättning inte var klar förrän i januari 2020 och av restriktioner i spåren av covid-19 har färre möten med expertgruppen hållits än vad utredaren inledningsvis planerade. I ett fall har sammanträde ersatts med en möjlighet för experterna att komma in med skriftliga synpunkter på utskickat material. Utredningen har sammanträtt med experterna vid totalt sex tillfällen, varav ett sammanträde varade i två dagar och ett hölls som videomöte, för att ta fram betänkandet.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU samt i andra medlemsstater. Utredningen har, främst genom sin expert från Justitiedepartementet och via offentliga dokument som presenterats på officiella EU-webbsidor, hållit sig underrättad om hur arbetet med framför allt att sätta upp Eppos organisation har fortskridit. Endast de medlemsstater som redan har anslutit sig till det fördjupade samarbetet om Eppo har fått delta i de expertmöten som hållits i frågor om Eppos driftsättning. Sverige har emellertid fått viss information löpande vid sidan av dessa möten och utredningen har tagit del av sådan information. Vissa kontakter har också förekommit med representanter inom det finska justitiedepartementet angående vilka åtgärder som Finland har vidtagit inför att Eppo blir operationell.

Utredaren ska också enligt direktiven samråda med de brottsbekämpande myndigheterna, andra berörda myndigheter, relevanta organisationer och, vid behov, med företrädare för arbetsmarknadens parter. När det gäller samråd med brottsbekämpande myndigheter har utredningen främst skött det genom experterna från Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Samråd har förekommit såväl löpande som vid utredningssammanträdena. I en specifik fråga, spårning av föremål (se avsnitt 11.4), har utredaren och sekreteraren vid möten hos myndigheterna träffat och hämtat in information från företrädare för Tullverket den 12 augusti 2020, Säkerhetspolisen den 12 augusti 2020 och Polismyndigheten den 13 augusti 2020.

Utredningen har genom experten från Ekobrottsmyndigheten hämtat in uppgifter från den myndighetens representant vid det s.k. Sefi-rådet.

3 Bakgrund

3.1 Allmänt om bakgrunden till Eppo

Skyddet av Europeiska unionens finansiella intressen har under många år varit en högt prioriterad fråga för medlemsstaterna och unionen. På olika sätt har man försökt komma till rätta med att EU och medlemsstaterna går miste om stora summor på grund av brottslighet som riktar sig mot unionens medel.

Efter att under lång tid ha diskuterat frågan utan att nå enighet beslutade ett antal av EU:s medlemsstater år 2017 att den Europeiska åklagarmyndigheten (på engelska European Public Prosecutor's Office, i fortsättningen Eppo) skulle inrättas för att skydda EU:s finansiella intressen mot bedrägerier och annan brottslighet. Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (i fortsättningen Eppo-förordningen) antogs. Det året anmäldes det sammanlagt 15 213 oriktigheter till kommissionen, varav 1 146 oriktigheter avsåg misstanke om bedrägeri. Totalt omfattade oriktigheterna cirka 2,58 miljarder euro. Av dem avsåg 467,1 miljoner euro misstankar om bedrägeri (se 29:e årsrapporten om skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning [2017], COM[2018] 553 final). Mörkertalet, dvs. oriktigheter som inte rapporteras, antas emellertid vara högt.

I detta kapitel redovisas översiktligt hur Eppo-förordningen har vuxit fram, Sveriges inställning till Eppo, Eppos särdrag och vilken roll Eppo ska ha inom EU.

3.2 Framväxten av Eppo-förordningen

3.2.1 Straffrättsligt samarbete till skydd för EU:s finansiella intressen

Det straffrättsliga samarbetet inom EU har utvecklats successivt. År 1976 lades ett förslag om fördragsändring fram. Det syftade till att straffrättsligt skydda de finansiella intressena. Någon ändring av fördraget kom emellertid aldrig till stånd. Förslaget vidareutvecklades och undertecknades så småningom i form av konventioner och protokoll, inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (den s.k. tredje pelaren). År 1995 antogs en konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (i fortsättningen bedrägerikonventionen). Syftet var att säkerställa överensstämmelse i fråga om medlemsstaternas straffrättsliga skydd mot bedrägerier som riktade sig mot unionens finansiella intressen. På så sätt skulle kampen mot sådan brottslighet bli mer effektiv och sanktionerna mer avskräckande. Konventionen kompletterades i vissa avseenden åren därpå, bl.a. med ett tilläggsprotokoll om penningtvätt.

Ett annat genombrott i fråga om åtgärder till skydd för de finansiella intressena kom genom EG-domstolens avgörande i målet kommissionen mot Grekland C-68/88 (EU:C:1989:339). Där slog domstolen fast att medlemsstaterna är skyldiga att skydda de gemensamma finansiella intressena på samma sätt som de skyddar egna allmänna medel. Domstolen ansåg att det åligger medlemsstaterna att se till att påföljder för sådana oegentligheter är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

I Amsterdamfördraget, som trädde i kraft år 1999, stadfästes det straffrättsliga samarbetet för första gången. Gemenskapens lagstiftare gavs då rätt att inom vissa gränser reglera det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Den rättsliga grunden angavs i artikel 280 i dåvarande fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I Lissabonfördraget, som trädde i kraft år 2009, finns en motsvarande bestämmelse i artikel 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (i fortsättningen FEUF).

År 2012 beslutade kommissionen ett förslag till direktiv om bekämpning av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser

av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (i fortsättningen Sefi-direktivet) trädde i kraft den 17 augusti 2017 och skulle vara genomfört senast den 6 juli 2019. För de av medlemsstaterna som är bundna av direktivet, bl.a. Sverige, ersätter det bedrägerikonventionen, medan konventionen alltså gäller för de övriga medlemsstaterna. Direktivet innehåller bl.a. minimiregler för bestämmelser om brott och påföljder till skydd för EU:s finansiella intressen. Sverige har genomfört Sefi-direktivet genom propositionen Skärpt straff för subventionsmissbruk, prop. 2018/19:78.

3.2.2 Tidiga konkreta idéer om ett europeiskt åklagarämbete

På begäran av Europaparlamentet och kommissionen samarbetade under 1990-talet straffrättsexperter från Europeiska gemenskapens samtliga medlemsstater kring det straffrättsliga skyddet av gemenskapens finansiella intressen. Experternas arbete mynnade ut i ett förslag till en regelsamling för det straffrättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, den s.k. *Corpus juris*. Vid regeringskonferensen i Nice i december 2000 föreslog kommissionen att det skulle inrättas ett europeiskt åklagarämbete, för att avhjälpa den straffrättsliga splittringen på det europeiska rättsområdet. Året därpå lade kommissionen fram en grönbok i frågan. En grönbok är ett dokument som kommissionen offentliggör för att stimulera till diskussion i en särskild fråga, i detta fall det straffrättsliga skyddet av Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och inrättande av en europeisk åklagare.

Kommissionen menade i grönboken att en utrednings- och lagföringsfunktion på gemenskapsnivå skulle ge ett mervärde. Det framhölls att de straffrättsliga bestämmelser som fanns visserligen var både legitima och oersättliga, men eftersom det saknades en institution på gemenskapsplanet var det ofta svårt att effektivt lagföra gränsöverskridande brott. I grönboken framhöll kommissionen i huvudsak fyra argument för att införa ett europeiskt åklagarämbete. Det första var att avsaknaden av ett europeiskt straffrättsområde bl.a. innebar att rättsliga och polisiära myndigheter i medlemsstaterna endast hade rätt att agera på sitt eget territorium. Det medförde att utredning och lagföring inleddes parallellt, delvis eller inte alls. Kommissionens andra argument var att metoderna för det rätts-

liga samarbetet mellan medlemsstaterna var tungrodda och dåligt anpassade. Enligt kommissionen hade den organiserade brottslighetens ökade aktivitet när det gällde bedrägerier mot gemenskapens ekonomiska intressen gjort de traditionella instrumenten för ömsesidig rättslig hjälp otillräckliga. Framstegen inom det rättsliga samarbetet var begränsade och bristerna ledde till dröjsmål, förhållningstaktik och att skyldiga gick fria från straff. Det tredje argumentet var att det behövdes rättslig uppföljning av administrativa utredningar. Den samlade operativa erfarenheten visade enligt kommissionen att det var svårt att föra administrativa utredningar, som överlämnats från unionen till medlemsstaterna, vidare till åtal och dom. Det angavs bero bl.a. på utformningen av gemenskapens regelverk, skillnaden i arbetssätt mellan medlemsstaterna och att olika bevisregler gällde i medlemsstaterna. Kommissionens fjärde argument tog sikte på att det behövdes bättre organisation och effektivitet i gemenskapens institutioners interna utredningar. Det saknades en europeisk rättsinstans som var behörig att bedriva utredningar inom gemenskapens institutioner, eftersom Europeiska byrån för bedrägeribekämpning var och skulle förbli en administrativ utredningstjänst. Det innebar enligt kommissionen att frågan om ett internt fall skulle tas upp i domstol eller inte avgjordes av de nationella myndigheterna i den medlemsstat där gemenskapsinstitutionen var lokaliserad.

Under åren som följde närmast efter grönboken genomförde kommissionen en undersökning avseende allmänhetens uppfattning om de i grönboken framlagda förslagen. Europeiska rådet granskade därefter förslagen.

I början av 2000-talet genomfördes också ett omfattande arbete inom EU med ett fördrag om upprättande av en europeisk konstitution. I den tänkta fördragstexten fanns en artikel om en europeisk åklagarmyndighet. Fördraget antogs dock inte. När Lissabonfördraget, som är det åttonde och senaste fördraget sedan EU bildades, trädde i kraft den 1 december 2009 infördes emellertid en motsvarande artikel, med vissa tillägg.

3.2.3 Den rättsliga grunden för Eppo

Genom Lissabonfördraget infördes artikel 86 i FEUF. Artikel 86 utgör den rättsliga grunden för att inrätta Eppo. I artikeln anges följande.

1. För att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen får rådet genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Om enhällighet inte kan nås, får en grupp om minst nio medlemsstater begära att utkastet till förordning överlämnas till Europeiska rådet. I detta fall ska förfarandet i rådet tillfälligt upphävas. Efter diskussion, och om konsensus uppnås, ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet hänskjuta utkastet till rådet för antagande.

Om ingen enighet uppnås och om minst nio medlemsstater önskar upprätta ett fördjupat samarbete på grundval av utkastet till förordning, ska de inom samma tidsfrist underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om detta. I detta fall ska det bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete som avses i artikel 20.2 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 329.1 i det här fördraget anses vara beviljat, och bestämmelserna om fördjupat samarbete ska tillämpas.

2. Den europeiska åklagarmyndigheten är behörig att, i förekommande fall i samverkan med Europol, utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som har begått brott som skadar unionens ekonomiska intressen, i enlighet med den förordning som avses i punkt 1. Myndigheten ska föra talan för dessa brott vid medlemsstaternas behöriga domstolar.

3. De förordningar som avses i punkt 1 ska innehålla stadgan för den europeiska åklagarmyndigheten, villkoren för dess verksamhet, de processrättsliga reglerna för denna verksamhet, liksom regler om tillåtligheten av bevisning och regler för domstolskontroll av de processuella åtgärder som myndigheten beslutar när den utövar sin verksamhet.

4. Europeiska rådet får samtidigt eller senare anta ett beslut om ändring av punkt 1 i syfte att utsträcka den europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att även omfatta kampen mot den grova brottsligheten som har ett gränsöverskridande inslag och, som en följd av detta, om ändring av punkt 2 när det gäller gärningsmän och andra medverkande som begått grova brott som påverkar mer än en medlemsstat. Europeiska rådet ska besluta med enhällighet, efter Europaparlamentets godkännande och efter att ha hört kommissionen.

3.2.4 2013 års förslag till förordning om Eppo

Sedan Europeiska rådet erkänt betydelsen av en europeisk åklagarmyndighet för att stärka skyddet av unionens finansiella intressen, lade kommissionen år 2013 fram ett förslag till förordning om inrättande av Eppo.

När kommissionen lade fram förslaget kvarstod flera av de argument som hade angetts i grönboken ett drygt decennium tidigare. I den konsekvensanalys som kommissionen hade genomfört och publicerade i anslutning till förslaget om förordningen angavs bl.a. att unionens finansiella intressen ännu inte var tillfredsställande skyddade. Bedrägerier, korruption och annan brottslighet som påverkar EU:s finansiella intressen angavs ha nått oroväckande nivåer på vissa områden. Bristen på effektiva lagföringsåtgärder ansågs ha bidragit till att en känsla av strafffrihet hade infunnit sig hos bedragarna. Kommissionen angav vidare att de dittillsvarande åtgärderna för att skydda unionens finansiella intressen, inkluderande bl.a. administrativa utredningar, kontroller och lagstiftning, inte var tillräckliga för att adressera svårigheterna som hänger samman med utredning, åtal och lagföring av brottslighet riktad mot EU:s finansiella intressen.

I konsekvensanalysen diskuterade kommissionen de sju olika alternativ som ansågs möjliga. De var att låta saker vara som de varit, att genomföra endast icke lagstiftande åtgärder, att förstärka Eurojust, att inrätta Eppo inom Eurojust, att inrätta en kollegial form av Eppo, att inrätta en decentraliserad form av Eppo samt att inrätta en centraliserad form av Eppo. Av dessa alternativ stannade kommissionen i sitt förslag för en decentraliserad form av Eppo.

I korthet innebar förslaget enligt kommissionen följande. Eppos uppdrag skulle vara att utreda, lagföra och väcka talan mot personer som begick brott som riktade sig mot unionens finansiella intressen. Myndigheten skulle inrättas i form av ett unionsorgan, med en decentraliserad struktur som för merparten av sin verksamhet skulle förlita sig på nationella utredningar, nationella lagförande myndigheter och nationell lagstiftning. Den decentraliserade strukturen skulle bestå av en enda organisation med två delar. Den ena skulle vara en central enhet som huvudsakligen skulle övervaka, samordna och vid behov leda utredningar och lagföringsåtgärder som genomfördes i medlemsstaterna. Den andra skulle vara europeiska delegerade åklagare som i allmänhet skulle genomföra sådana utredningar

och lagföringsåtgärder självständigt. De europeiska delegerade åklagarna skulle vara en del av både Eppo och den nationella åklagarmyndigheten. På så vis skulle Eppo enligt kommissionen integreras väl i de nationella rättsväsendena och kunna förlita sig på nationella förfaranderegler, nationella domstolar och nationella brottsbekämpande resurser. Samtidigt skulle myndigheten effektivt arbeta mot det gemensamma europeiska målet att bekämpa bedrägerier som skadar unionens finansiella intressen.

3.2.5 Mottagandet av förordningsförslaget

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen) ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

I enlighet med reglerna för subsidiaritetskontroll lämnade totalt 14 nationella parlament, däribland den svenska riksdagen (se avsnitt 3.3), motiverade yttranden till kommissionen avseende förslaget. Yttrandena aktiverade en mekanism för kommissionens subsidiaritetskontroll av sitt förslag.

De motiverade yttrandena tog sikte på såväl frågor om subsidiaritet som annat. När det gällde subsidiaritet anfördes bl.a. att utrednings- och lagföringsåtgärder på medlemsstatsnivå och befintliga samordnings- och utredningsmekanismer på unionsnivå (Eurojust, Europol och Olaf, som behandlas i avsnitt 3.5.1) var tillräckliga. Förslagets mervärde i förhållande till nationella åtgärder ifrågasattes också av ett antal nationella parlament. Även den föreslagna strukturen för Eppo blev föremål för viss kritik, också från stater som stödde förslaget om att inrätta myndigheten. Dessutom kritiserades karaktären och omfattningen av Eppos befogenheter av flera medlemsstater.

När det gällde andra invändningar, som inte tog sikte på subsidiaritetsfrågan, avsåg de bl.a. att den föreslagna förordningen var för omfattande, att de befogenheter som föreslogs för Eppo endast borde innehas av nationella myndigheter, att förordningen gick utöver

vad som ansågs nödvändigt för att uppnå dess mål och att förordningen skulle innebära nackdelar för medlemsstaterna.

Kommissionen kontrollerade och kommenterade yttrandena i fråga om subsidiaritet och fann att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Den ansåg därför att förslaget inte behövde dras tillbaka eller ändras och vidhöll förslaget. Kommissionen anförde emellertid att den under det fortsatta lagstiftningsarbetet skulle komma att ta vederbörlig hänsyn till de nationella parlamentens motiverade yttranden.

3.2.6 Det fördjupade samarbetet

Under åren som följde efter kommissionens förslag och de motiverade yttrandena fortgick lagstiftningsarbetet. Diskussioner om förslaget fördes i Europaparlamentet. Parlamentet kom att anta resolutioner och föreslå tämligen detaljerade ändringar i kommissionens förslag. Europaparlamentet, som i grunden hade en positiv inställning till Eppo, under förutsättning att parlamentets synpunkter beaktades, underströk vikten av att Eppo blev stark och oberoende. Parlamentet underströk också att en tydlig behörighetsuppdelning mellan Eppo och nationella myndigheter borde göras, varvid Eppo borde ges prioriterad behörighet för brott enligt Sefi-direktivet. Även nationellt (i Sverige bl.a. i EU-nämnden) förekom diskussioner. Eppo diskuterades också inom ramen för rådet för rättsliga och inrikes frågor, även kallat RIF-rådet, där justitie- och inrikesministrarna från alla EU-medlemsstater ingår. Där fördes omfattande diskussioner om förslaget såväl övergripande som på detaljnivå.

Kommissionen lämnade ett uppdaterat förslag till förordning i januari 2017, vilket hade ändrats i enlighet med de synpunkter som hade lämnats efter förslaget. Enhällighet kunde emellertid inte uppnås. I enlighet med artikel 86.1 tredje stycket FEUF beslutades i april 2017 om s.k. fördjupat samarbete mellan 16 av medlemsstaterna. Samarbetet ledde till att Eppo-förordningen utfärdades den 12 oktober 2017.

Antalet medlemsstater som har anslutit sig till det fördjupade samarbetet har senare utökats. I dagsläget ingår Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal,

Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike i samarbetet.

Utänför det fördjupade samarbetet står för närvarande dels Danmark och Irland, för vilka artikel 86 FEUF inte är bindande (se protokoll 21 och 22 till FEUF), dels Polen, Sverige och Ungern, som hittills har valt att inte ansluta sig till Eppo-samarbetet.

3.3 Sveriges inställning till Eppo

När kommissionen år 2013 hade lagt fram förslaget till förordning om inrättande av Eppo bereddes riksdagen möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över förslaget. Justitiekommittén – vars yttrande riksdagen sedan beslutade att lämna till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande – fann vid sin subsidiaritetsprövning att förslaget i sin helhet stred mot subsidiaritetsprincipen (Justitiekommitténs utlåtande 2013/14:JuU13). Den svenska kritiken bestod i att kommissionen inte ansågs ha förmått visa att det som den ville uppnå med förslaget, att på ett effektivt sätt bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen, inte kunde uppnås genom åtgärder på nationell nivå, t.ex. med stöd av det mellanstatliga samarbete som bland annat Eurojust erbjuder.

Utskottet ansåg vidare att kommissionen inte heller hade visat att målen för den föreslagna åtgärden bättre kunde uppnås genom ytterligare åtgärder på EU-nivå än på nationell nivå. Vid bedömningen av behovet av en europeisk åklagarmyndighet borde man enligt utskottet även uppmärksamma att medlemsstaternas resultat beträffande utredningar av och åtal för brott mot EU:s ekonomiska intressen synes variera mycket och att det därför framstod som oproportionerligt att försöka komma till rätta med ett problem som huvudsakligen endast gäller vissa medlemsstater genom att införa en ordning som träffar samtliga medlemsstater på ett så ingripande sätt. Vidare ansåg utskottet att förslaget var så långtgående att man måste ifrågasätta om inte de föreslagna åtgärderna gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet med förslaget, att skydda EU:s ekonomiska intressen. Det torde enligt utskottet finnas andra mindre långtgående alternativ för att uppnå målet med förslaget, t.ex. att genom ytterligare åtgärder förebygga brott mot EU:s ekonomiska intressen. Även om det skulle anses nödvändigt att inrätta en särskild

funktion på EU-nivå med uppgift att skydda EU:s ekonomiska intressen, torde det enligt utskottet vara möjligt att nå målen med en mindre långtgående modell än den som föreslogs.

Under förhandlingarna mellan år 2013 och 2017 kom Eppo-förordningen att genomgå betydande förändringar. Ändringarna låg till stora delar i linje med många av medlemsstaternas synpunkter. Som exempel kan nämnas att de nationella parlamenten fick större insyn, medlemsstaternas nationella myndigheter fick utökat inflytande och de europeiska åklagarnas roll knöts till ett kollegium som ska utöva tillsyn och fatta beslut i strategiska frågor. De europeiska åklagarna knöts även närmare till sina respektive ursprungsmedlemsstater. Dessutom medförde ändringarna att vissa av reglerna i förordningen som tidigare stod i motsatsförhållande till vissa svenska rättsliga principer och regelverk inte längre bedömdes innebära sådana avsteg från svensk rätt. Som exempel kan nämnas att artikel 40, som behandlar förenklade åtalsförfaranden, förutsätter att det finns nationella bestämmelser för att den ska aktualiseras. I det ursprungliga förslaget fanns det en bestämmelse om förlikning, som var oberoende av nationella regler.

Statsministern förklarade i ett tal inför EU-parlamentet den 3 april 2019 att regeringen skulle föreslå för riksdagen att Sverige ska ansluta sig till det fördjupade samarbetet i Eppo, för att bidra i kampen mot korruption och bedrägeri med EU-medel. Vid riksdagens EU-politiska partiledardebatt den 13 november 2019 angav statsministern i EU-deklarationen att regeringen vill att Sverige ska gå med i det fördjupade samarbetet om EU:s åklagarmyndighet. Dagen därpå beslutade regeringen direktiven till denna utredning.

3.4 Eppos särdrag

3.4.1 Organisationen

Eppo ska enligt Eppo-förordningen vara ett odelbart unionsorgan, som ska verka som en självständig myndighet med en decentraliserad struktur. Myndigheten ska verka på såväl central som decentraliserad nivå. Den ska ha sitt säte i Luxemburg, där myndighetens centrala åklagarkontor ska ligga.

Eppos centrala nivå, som ska finnas i Luxemburg, ska bestå av ett kollegium, permanenta avdelningar, en europeisk chefsåklagare, två

biträdande europeiska chefsåklagare, en europeisk åklagare från respektive medlemsstat (varav två utnämns till biträdande chefsåklagare) och en administrativ direktör. Kollegiet ska bestå av chefsåklagaren och en europeisk åklagare per medlemsstat. Som utgångspunkt ska kollegiet fatta beslut med enkel majoritet. Det ska bl.a. ansvara för allmän tillsyn över verksamheten och fatta beslut i strategiska och allmänna frågor som uppstått vid behandlingen av enskilda ärenden. De permanenta avdelningarna ska bl.a. kontrollera, samordna och leda utredningar och ansvara för lagföring. Den europeiska chefsåklagarens ansvar, i vilket ingår att vara chef för Eppo, är bl.a. att organisera myndighetens arbete, leda dess verksamhet och fatta beslut. De biträdande chefsåklagarna ska bistå chefsåklagaren och fungera som ersättare när han eller hon är frånvarande. De europeiska åklagarna ska, på den permanenta avdelningens vägnar, övervaka utredningar och lagföring som de europeiska delegerade åklagarna ansvarar för. Utgångspunkten ska vara att en europeisk åklagares ansvar omfattar utredningar och lagföring i hans eller hennes ursprungsmedlemsstat.

Eppos decentraliserade nivå utgörs av europeiska delegerade åklagare som är placerade i medlemsstaterna. I varje medlemsstat ska det finnas minst två europeiska delegerade åklagare. De europeiska delegerade åklagarna ska agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater. De ska ha samma befogenheter som nationella åklagare, utöver de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som tillkommer dem enligt förordningen. De ska ansvara för utredningar och lagföringar som de har inlett, tilldelats eller övertagit. De har dock inte en självständig ställning utan lyder under åklagarna på den centrala nivån.

När de europeiska delegerade åklagarna agerar inom ramen för sitt uppdrag ska de vara oberoende av nationella åklagarmyndigheter och inte ha några skyldigheter gentemot dem. De europeiska delegerade åklagarna får emellertid även utöva verksamhet som nationella åklagare, i den utsträckning det inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt Eppo-förordningen.

Medlemsstaterna ska nominera kandidater till anställningarna som åklagare vid Eppo, som sedan tillsätts enligt särskilda procedurer. Det ska finnas en nära koppling mellan medlemsstaternas rättsväsenden och Eppo. De europeiska delegerade åklagarna ska exempelvis samtidigt med uppdraget för Eppo vara aktiva medarbetare i

sina medlemsstaters åklagarväsenden. De ska dock, när de utför uppgifter för Eppo, agera uteslutande i EU:s intresse och varken begära eller följa instruktioner från några nationella myndigheter.

En medlemsstat får inte avsätta eller vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt Eppo-förordningen, utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Vidare gäller protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier för Eppo och myndighetens anställda.

3.4.2 Behörigheten och arbetsuppgifterna

Eppo ska ha företräde framför medlemsstaterna att utreda och väcka åtal för brott mot EU:s finansiella intressen i enlighet med Sefi-direktivet. Exempel på brott som kan ligga inom Eppos behörighet är bedrägeri, penningtvätt, korruption och mutbrott. Även vissa gränsöverskridande skattebrott avseende mervärdesskatt, som bl.a. inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro, omfattas av Eppos behörighet.

Det kan noteras att frågan om vilka brott som ska omfattas av Eppos behörighet över åren har varit, och är alltjämt är, fråga för diskussion. Enligt artikel 86.4 FEUF får Europeiska rådet, med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande, anta ett beslut i syfte att utsträcka Eppos befogenheter till att även omfatta kampen mot den grova brottslighet som har gränsöverskridande inslag. I september 2018 presenterade kommissionen ett meddelande i vilket medlemsstaterna uppmanades att utvidga befogenheterna för Eppo till att även omfatta gränsöverskridande terroristbrott. Meddelandet har inte lett till några konkreta förslag till ändringar.

De medlemsstater som deltar i Eppo avsäger sig beslutanderätten när det gäller utredning och lagföring av brott som ligger inom Eppos materiella och territoriella behörighet. Eppo ska ha rätt att inleda, ta över och genomföra förundersökning i de anslutna medlemsstaterna för sådana brott. Nationella åklagare i medlemsstaterna får inleda förundersökning för brott som ligger inom Eppos behörighet, men Eppo måste då informeras och kan därefter ta över utredningen. Vidare kan Eppo hänskjuta ett ärende till behöriga nationella myndigheter.

Under en utredning ska de europeiska delegerade åklagarna ha samma rätt att anlita nationella myndigheter för olika utredningsåtgärder som en nationell åklagare har. Det innebär att exempelvis nationella polismyndigheter har att förhålla sig till Eppo på i huvudsak samma sätt som till nationella åklagarmyndigheter. De europeiska delegerade åklagarna ska även förses med de resurser som de behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt Eppo-förordningen och för att vara integrerade i de nationella åklagarmyndigheterna.

De europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller beordra alla de åtgärder som är tillgängliga för nationella åklagare. Även europeiska åklagare, på den centrala nivån, ska ha den möjligheten i vissa fall. Förordningen räknar också upp ett antal utredningsåtgärder som måste finnas tillgängliga i medlemsstaterna för Eppos utredningar. Det gäller exempelvis husrannsakan och beslag, men även mer ingripande tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

En europeisk delegerad åklagare får begära att en misstänkt eller tilltalad anhålls eller häktas i enlighet med den nationella lagstiftning som är tillämplig på liknande nationella ärenden. När det är nödvändigt att anhålla och överlämna en person som inte befinner sig i den medlemsstat där den handläggande europeiska delegerade åklagaren finns, ska den åklagaren utfärda, eller begära utfärdande av, en europeisk arresteringsorder.

Eppo ska utöva sin behörighet enbart i fråga om brott som har begåtts efter den dag då förordningen trädde i kraft.

3.5 Eppos roll i EU

3.5.1 Relationen till övriga brottsbekämpande EU-organ

Eppo blir ytterligare ett EU-organ med brottsbekämpande uppgifter. Sedan tidigare finns bl.a. Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (i fortsättningen Eurojust), Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (i fortsättningen Europol) och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (i fortsättningen Olaf).

Eurojusts uppdrag är att stödja och stärka samordningen och samarbetet mellan nationella utredande myndigheter och åklagarmyndigheter i samband med grov organiserad brottslighet som be-

rör två eller fler medlemsstater eller kräver lagföring på gemensamma grunder. Samordning av brottsutredningar i olika länder sker t.ex. genom informationsutbyte, identifiering av kopplingar mellan utredningar i olika länder, framtagande av åtalsstrategier och genomförande av gemensamma insatser.

Europol ska stödja och stärka medlemsstaternas behöriga myndigheters insatser och ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller fler medlemsstater. Byrån ska fungera som ett nav för informationsutbyte om brottslig verksamhet och kan, vid behov, även ge stöd på plats i medlemsstaterna. Europol utgör även ett expertcentrum för brottsbekämpning. Det pågår arbete inom EU med att utarbeta en ny förordning som ska gälla för Europol.

Olaf är ett administrativt organ som har till uppgift att avslöja, utreda och stoppa bedrägerier med EU-medel. Olaf ska göra oberoende utredningar av bedrägerier och korrruption med EU-medel, för att garantera att skattebetalarnas pengar verkligen går till projekt som skapar jobb och tillväxt. Olaf ska också bidra till att stärka allmänhetens förtroende för EU-institutionerna genom att utreda allvarliga tjänstefel som begås av EU-anställda och ledamöter vid EU:s institutioner. Olaf ska även utforma en effektiv strategi för bedrägeribekämpning. Det pågår arbete inom EU med att utarbeta en ny förordning som ska gälla för Olaf.

I Eppo-förordningen finns det bestämmelser om samverkan mellan Eppo och de nämnda organen. Såvitt avser Eurojust och Europol nämns de dessutom redan i artikel 86.1 (Eppo ska baseras på Eurojust) och 86.2 FEUF (Eppo ska, i förekommande fall, samverka med Europol). Av skälen till Eppo-förordningen följer att skrivningen i FEUF om Eurojust innebär att förordningen bör skapa en nära förbindelse mellan Eppo och Eurojust som bygger på ömsesidigt samarbete. Vidare finns i skälen till förordningen ytterligare motiv till artiklarna om samarbete och informationsutbyte mellan Eppo och övriga brottsbekämpande EU-organ.

Eppo kompletterar således en redan befintlig struktur för brottsbekämpning inom EU. Den största skillnaden mellan Eppo och de redan befintliga organen är den behörighet som Eppo får genom Eppo-förordningen. Till skillnad från Eurojust, Europol och Olaf kommer Eppo nämligen att ha ett operativt ansvar för att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till sådana

brott som skadar unionens finansiella intressen och som föreskrivs i Sefi-direktivet.

3.5.2 Relationen till medlemsstaterna

Mot bakgrund av att Eppo-förordningen är ett utflöde av ett fördjupat samarbete kommer myndigheten inte att verka i EU:s samtliga medlemsstater. För de medlemsstater som från början ingår i det fördjupade samarbetet är förordningen, liksom andra förordningar, bindande och direkt tillämplig från och med ikraftträdandet. Det gäller dock med den reservationen att Eppo ska åta sig de utrednings- och lagföringsuppgifter som myndigheten tilldelats genom Eppo-förordningen först vid en tidpunkt som ska fastställas genom ett beslut av kommissionen tidigast tre år efter ikraftträdandet. Det innebär bl.a. att Eppo kommer att kunna bedriva åklagarverksamhet i samtliga medlemsstater som ingår i det fördjupade samarbetet från den tidpunkten. Kommissionen har ännu inte fattat något beslut om tidpunkten.

När det däremot gäller de av EU:s medlemsstater som står utanför det fördjupade samarbetet kommer Eppo inte ha behörighet att bedriva verksamhet där. Av artikel 99 följer emellertid att Eppo, om det behövs för att fullgöra myndighetens uppgifter, bl.a. får upprätta och upprätthålla samarbetsförbindelser och samarbetsavtal samt utbyta uppgifter med EU-medlemsstater som inte ingår i det fördjupade samarbetet.

För EU-medlemsstater som väljer att ansluta sig till det fördjupade samarbetet i efterhand gäller förordningen från och med den dag som kommissionen eller, i förekommande fall, rådet har angett i beslut enligt artikel 331.1 andra eller tredje stycket FEUF.

4 Eppo-förordningen

4.1 Allmänt om förordningen

Eppo-förordningen är indelad i elva kapitel. Vissa av dem är i sin tur indelade i avsnitt. Totalt innehåller förordningen 120 artiklar, som föregås av 121 skäl. I detta avsnitt beskrivs artiklarna mycket kortfattat. Redovisningen syftar enbart till att ge en allmän överblick.

De 121 skäl som föregår förordningens artiklar redovisas inte här utan presenteras – i den mån det behövs – vid behandlingen av sakfrågorna.

4.2 Innehållet i förordningen

4.2.1 Kapitel I Syfte och definitioner

Det första kapitlet behandlar förordningens syfte och vissa definitioner. Det innehåller två artiklar. Artikel 1 förklarar att förordningens syfte är att inrätta Eppo och att fastställa bestämmelser avseende myndighetens sätt att fungera. I artikel 2 definieras olika begrepp som används i förordningen.

4.2.2 Kapitel II Europeiska åklagarmyndighetens inrättande, arbetsuppgifter och grundläggande principer

Andra kapitlet innehåller fem artiklar. I kapitlet behandlas inrättandet av Eppo i artikel 3, myndighetens arbetsuppgifter i artikel 4 och vilka grundläggande principer som ska gälla för myndighetens verksamhet i artikel 5. Eppos oberoende regleras i artikel 6 och i artikel 7 behandlas myndighetens rapportering till Europaparlamentet, nationella parlament, rådet och kommissionen.

4.2.3 Kapitel III Europeiska åklagarmyndighetens ställning, struktur och organisation

Det tredje kapitlet behandlar i 14 artiklar Eppos ställning, struktur och organisation. Kapitlet är indelat i tre avsnitt.

Det första avsnittet behandlar Eppos ställning och struktur. I artikel 8 framgår bl.a. att myndigheten ska vara ett unionsorgan som ska verka som en enda myndighet med decentraliserad struktur. Eppo ska verka på såväl central som decentraliserad nivå. I artikeln anges också vad som innefattas i nivåerna. Artiklarna 9–11 reglerar kollegiet, de permanenta avdelningarna, den europeiska chefsåklagaren och de biträdande europeiska chefsåklagarna. I artikel 12 finns bestämmelser om de europeiska åklagarna. Där framgår bl.a. deras arbetsuppgifter och vissa befogenheter.

Regler om de europeiska delegerade åklagarna finns i artikel 13. Det anges bl.a. att de ska agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare när det gäller utredningar, lagföring och väckande av talan, utöver de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som de har genom förordningen. Av artikeln framgår också att minsta antal europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat ska vara två. Där anges vidare under vilka förutsättningar en europeisk delegerad åklagare får utöva verksamhet som nationell åklagare.

I avsnitt 2 regleras utnämning och avsättning av Eppos åklagare. Artiklarna 14 och 15 innehåller bestämmelser om utnämning och avsättning av den europeiska chefsåklagaren och de biträdande europeiska chefsåklagarna. I artikel 16 regleras hur de europeiska åklagarna utnämns och avsätts. Där framgår bl.a. att varje medlemsstat ska nominera tre kandidater till posten som europeisk åklagare för medlemsstaten i fråga och vilka kvalifikationer som kandidaterna ska ha. Liknande regler beträffande de europeiska delegerade åklagarna finns i artikel 17. Där föreskrivs bl.a. att det är kollegiet som, på förslag av den europeiska chefsåklagaren, ska utnämna europeiska delegerade åklagare som har nominerats av medlemsstaterna. I artikeln anges också vilka kriterier som en europeisk delegerad åklagare ska uppfylla. I artiklarna 18–20 regleras den administrativa direktörens status och ansvarsområden. Där regleras också vissa tillfälliga administrativa arrangemang för Eppo i uppbyggnadsfasen.

I kapitlets avslutande avsnitt, som består av artikel 21, behandlas Eppos interna arbetsordning.

4.2.4 Kapitel IV Europeiska åklagarmyndighetens behörighet och utövande av behörighet

I fjärde kapitlet, som innehåller fyra artiklar fördelade på två avsnitt, behandlas Eppos behörighet och hur den ska utövas. Avsnitt 1, som innehåller artiklarna 22 och 23, avser Eppos behörighet. Artikel 22 är central. Den slår fast Eppos materiella behörighet, bl.a. genom att ange vilka brottstyper som kan aktualisera den. Artikel 23 behandlar Eppos territoriella och personliga behörighet. Hur Eppo ska utöva sin behörighet behandlas i kapitlets avsnitt 2, artiklarna 24 och 25. Där regleras rapporteringen till myndigheten av alla brottsliga handlingar som kan omfattas av Eppos behörighet, såväl från unionens institutioner, organ och byråer som från de av medlemsstaternas myndigheter som är behöriga. Vidare anges hur Eppo ska utöva sin behörighet.

4.2.5 Kapitel V Arbetsordning för utredningar, utredningsåtgärder, lagföring och alternativ till lagföring

Det femte kapitlet, som består av fem avsnitt, innehåller 15 artiklar som behandlar arbetsgången för utredningar, utredningsåtgärder, lagföring och alternativ till lagföring. I avsnitt 1, som innehåller artiklarna 26–29, finns det bestämmelser om utredningar. Artikel 26 reglerar hur utredningar inleds och behörigheter fördelas inom Eppo. I artikel 27 anges förutsättningarna för när Eppo får ta över utredningar från det nationella åklagarväsendet och formerna för sådant övertagande, inklusive vissa tidsfrister. Artikel 28 reglerar hur utredningar som Eppo bedriver ska genomföras. Där framgår bl.a. att den europeiska delegerade åklagare som handlägger ett ärende, i enlighet med förordningen och nationell lagstiftning, får vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder på egen hand eller instruera behöriga myndigheter i medlemsstaten. De sistnämnda är skyldiga att se till att alla instruktioner följs. I artikel 29 finns bestämmelser om

utredningen rör personer som skyddas genom privilegier eller immunitet.

Avsnitt 2, som består av artiklarna 30–33, innehåller bestämmelser om utredningsåtgärder och andra åtgärder. I artikel 30 föreskrivs vilka utredningsåtgärder som Eppos åklagare ska ha tillgång till. I artikel 31 regleras vad som gäller vid gränsöverskridande utredningar och i artikel 32 finns regler om hur anvisade åtgärder vid gränsöverskridande utredningar ska verkställas. Artikel 33 innehåller vissa regler om frihetsberövanden och om överlämnande av en misstänkt som finns i en annan medlemsstat än den stat där utredningen bedrivs.

I avsnitt 3, som består av artiklarna 34–38, finns det bestämmelser om lagföring. Artikel 34 anger under vilka förutsättningar Eppo får och ska hänskjuta och överföra utredningar till nationella myndigheter. I artikel 35 regleras hur utredningar ska avslutas. Artikel 36 reglerar vad som ska gälla för lagföring vid de nationella domstolarna och ger vissa anvisningar om forum och överklagande. I artikel 37 finns regler om bevisning. Artikel 38 innehåller regler om avyttring av förverkade tillgångar.

I artikel 39, som ensam utgör avsnitt 4 och behandlar alternativ till lagföring, regleras avskrivning av ärenden. Om avskrivning beslutas, av de skäl som anges i artikeln, ska det inte hindra ytterligare utredningar på grundval av nya sakförhållanden som blivit kända efter beslutet. Det ställs också krav på kommunikation med nationella myndigheter i vissa fall innan beslut om avskrivning meddelas.

Avsnitt 5, med bestämmelser om förenklade förfaranden, består av artikel 40. Enligt artikeln får ett förenklat åtalsförfarande som syftar till att avsluta ärendet på grundval av villkor som har avtalats med den misstänkte under vissa förhållanden tillämpas, om ett sådant förfarande föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Artikeln föreskriver även krav på samråd med nationella åklagarmyndigheter i vissa situationer.

4.2.6 Kapitel VI Rättssäkerhetsgarantier

Det sjätte kapitlet i förordningen behandlar rättssäkerhetsgarantier och innehåller två artiklar. I artikel 41 regleras misstänkta och tilltalades rättigheter och i artikel 42 finns det regler om den rättsliga prövningen.

4.2.7 Kapitel VII Behandling av information

Förordningens sjunde kapitel, som innehåller fyra artiklar, avser behandling av information. I artikel 43 slås det bl.a. fast att europeiska delegerade åklagare, på samma villkor som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden, ska kunna få all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning samt andra relevanta register som tillhör offentliga myndigheter. Artiklarna 44–46 behandlar Eppos ärendehanteringssystem, myndighetens ärendeakter och tillgången till ärendehanteringssystemet.

4.2.8 Kapitel VIII Dataskydd

Åttonde kapitlet är, sett till att det innehåller 43 artiklar, det mest omfattande. Det behandlar frågor om dataskydd. I artiklarna 47–52 finns grundläggande regler om personuppgifter och behandlingen av dem i Eppos verksamhet. Artiklarna 53 och 54 anger särskilda villkor för behandling av personuppgifter och reglerar överföring av vissa personuppgifter till unionens institutioner, organ och byråer. I artikel 55 regleras behandling av särskilda kategorier av operativa personuppgifter. Artikel 56 ger registrerade en rätt att inte bli föremål för beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inkluderande profilering, och som har rättsliga följder eller på liknande sätt påverkar den registrerade.

I artiklarna 57–62 finns det regler om information till den som registrerats, den registrerades rätt till tillgång till registrerade uppgifter och begränsningar i den rätten samt rätt till rättelse eller radering av vissa personuppgifter. Där regleras också den registrerades möjlighet att utöva sina rättigheter och kontroll genom Europeiska datatillsynsmannen. I artikel 63 slås Eppos skyldigheter beträffande behandling av personuppgifter fast. Artiklarna 64–66 innehåller bestämmelser om gemensamt personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden. Artiklarna 67–69 och 73 avser tekniska och organisatoriska åtgärder på dataskyddsområdet för att uppfylla kraven i förordningen, register som ska föras över kategorier av behandling, loggning när det gäller automatiserad behandling och säkerhetsfrågor i samband med behandling av operativa personuppgifter.

Artiklarna 70 och 72 reglerar Eppos samarbete med Europeiska datatillsynsmannen och när det krävs förhandssamråd med den myndigheten. I artikel 71 finns det regler om konsekvensbedömningar avseende dataskydd. Artiklarna 74 och 75 reglerar personuppgiftsincidenter. I artikel 76 anges vilka som får ha tillgång till vissa personuppgifter. Artiklarna 77–79 reglerar dataskyddsbud, hur de ska utses och deras ställning och uppgifter.

I artiklarna 80–84 finns bestämmelser om överföring av vissa personuppgifter till tredjeland eller en internationell organisation. Avslutningsvis finns i artiklarna 85–89 regler om bl.a. den Europeiska datatillsynsmannens tillsyn, tystnadsplikt, samarbete med nationella tillsynsmyndigheter och rätten att lämna in klagomål till den Europeiska datatillsynsmannen.

4.2.9 Kapitel IX Finansiella bestämmelser och personalbestämmelser

I nionde kapitlet behandlas, i nio artiklar fördelade på två avsnitt, finansiella bestämmelser och personalbestämmelser för Eppo. De finansiella bestämmelserna finns i avsnitt 1, artiklarna 90–95, och anger finansiella aktörer, budgetregler, regler om redovisning och förfarande för att bevilja ansvarsfrihet samt hur finansiella regler som ska tillämpas på Eppo ska arbetas fram.

Personalbestämmelserna finns i avsnitt 2, artiklarna 96–98. De allmänna bestämmelserna i artikel 96 anger bl.a. att de europeiska delegerade åklagarna ska vara anställda som särskilda rådgivare. De behöriga nationella myndigheterna ska underlätta utövandet av de europeiska delegerade åklagarnas uppgifter och avstå från varje agerande eller inriktning som kan skada deras karriär eller ställning inom det nationella åklagarväsendet. Artikel 97 och 98 reglerar frågor om dels tillfälligt anställda och kontraktsanställda, dels utstationerade nationella experter och annan personal.

4.2.10 Kapitel X Bestämmelser om förbindelserna mellan Europeiska åklagarmyndigheten och dess partner

I det tionde kapitlet finns bestämmelser om förbindelserna mellan Eppo och dess partner. Kapitlet består av sju artiklar och inleds med vissa gemensamma bestämmelser i artikel 99. Därefter följer regler om förbindelser med Eurojust i artikel 100, med Olaf i artikel 101, med Europol i artikel 102 och med unionens övriga institutioner, organ och byråer i artikel 103. I artikel 104 regleras förbindelser med tredjeländer och internationella organisationer. I artikel 105 finns bestämmelser om förbindelser med medlemsstater i EU som inte deltar i det fördjupade samarbetet.

4.2.11 Kapitel XI Allmänna bestämmelser

I det avslutande kapitlet, som består av 15 artiklar, finns allmänna bestämmelser. Eppos rättsliga ställning i medlemsstaterna slås fast i artikel 106. Där anges även vissa verksamhetsvillkor för Eppo. I artikel 107 regleras språkanvändning. Konfidentialitet och tystnadsplikt regleras i artikel 108 medan bestämmelser om öppenhet finns i artikel 109. Särskilda regler beträffande Olafs och revisionsrättens befogenheter i förhållande till Eppo finns i artikel 110. I artikel 111 finns föreskrifter om skydd för vissa uppgifter. Enligt artikel 112 ska Eppos administrativa verksamhet vara föremål för Europeiska ombudsmannens tillsyn. I artikel 113 finns allmänna bestämmelser om rättsligt ansvar. Artikel 114 innehåller vissa genomförandebestämmelser. I artiklarna 115 och 116 finns bestämmelser om delegerade akter, dels angående befogenheten att anta sådana, dels angående ikraftträdande och invändningar mot delegerade akter.

Artikel 117 ställer vissa krav på medlemsstaterna. De ska bl.a. anmäla till den europeiska chefsåklagaren, rådet och kommissionen vilka myndigheter som är behöriga att genomföra förordningen. Medlemsstaterna ska också anmäla en uttömmande förteckning över vilka nationella materiella straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på de brott som Eppos behörighet kan avse.

I artikel 118 finns regler om en översyn av bestämmelserna om personuppgiftsbehandling. Artikel 119 reglerar regelbunden översyn av bl.a. ändamålsenligheten och effektiviteten i Eppos arbete och arbetsmetoder.

Förordningen avslutas med artikel 120 som bl.a. innehåller ikraftträdandebestämmelser. Av dem framgår bl.a. att Eppo ska utöva sin behörighet i fråga om alla brott som omfattas av myndighetens behörighet och som begås efter den dag då förordningen har trätt i kraft. Kommissionen ska fastställa en tidpunkt då Eppo ska åta sig de utrednings- och lagföringsuppgifter som Eppo tilldelats genom förordningen. Den tidpunkten får inte vara tidigare än tre år efter att förordningen har trätt i kraft.

5 Åklagare i Sverige

5.1 Allmänt om åklagare

Åklagarväsendet består av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. De grundläggande bestämmelserna om åklagarväsendet finns i 7 kap. rättegångsbalken. Det finns ytterligare bestämmelser i åklagarförordningen (2004:1265), förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten (i fortsättningen ÅM-instruktionen) och förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten (i fortsättningen EBM-instruktionen). Vid vissa typer av brott utförs åklagaruppgifter även vid andra myndigheter, då av särskilda åklagare.

Allmänna åklagare är enligt 7 kap. 1 § rättegångsbalken riksåklagaren och vice riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare samt chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare. Inom åklagarväsendet får det enligt 7 kap. 7 § rättegångsbalken också finnas biträdande åklagare och extra åklagare. Riksåklagaren är enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. I riksåklagarens ansvar ingår enligt 3 § ÅM-instruktionen att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

Allmänna åklagare utför som utgångspunkt åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt, medan riksåklagaren är ensam allmän åklagare i Högsta domstolen och i mål i hovrätten om brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av domare i allmän underrätt. Riksåklagaren får dock enligt 7 kap. 4 § rättegångsbalken förordna en annan allmän åklagare att utföra riksåklagarens talan i Högsta domstolen.

Enligt 7 kap. 8 § rättegångsbalken gäller för särskilda åklagare vad som är föreskrivet för dem. Rättegångsbalken skiljer alltså på allmänna åklagare, som tillhör åklagarväsendet och har en generell

åklagarbehörighet, och särskilda åklagare, som tillhör andra delar av statsförvaltningen och har behörighet endast för vissa åklagaruppgifter. De särskilda åklagarna är Justitiekanslern (i fortsättningen JK), Riksdagens ombudsmän (i fortsättningen JO) och vissa tjänstemän i Tullverket (s.k. tullåklagare, som inte kommer att behandlas ytterligare). Särskilda åklagare utmärks dels av att åklagaruppgiften inte är myndighetens huvudsyssla, dels av att de endast får utföra åklagaruppgifter som de har ålagts genom lag.

Åklagares verksamhet regleras på ett flertal ställen. Under förundersökning gäller bl.a. 23 kap. rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen (1947:948) och, beträffande användning av tvångsmedel, 24–28 kap. rättegångsbalken. När förundersökningen har lett till att åtal väckts finns ytterligare regler för åklagare, bl.a. i 45 och 46 kap. rättegångsbalken för processen i tingsrätten, i 51 och 52 kap. rättegångsbalken för processen i hovrätten och i 54–56 kap. rättegångsbalken för processen i Högsta domstolen. Det finns också bestämmelser av betydelse för åklagares verksamhet i 20 kap. och 48 kap. rättegångsbalken som bl.a. behandlar möjligheten för åklagaren att meddela åtalsunderlåtelse respektive att utfärda strafföreläggande i stället för att väcka åtal.

I svensk rätt skiljer man mellan allmänt och enskilt åtal. Allmänt åtal utförs av någon som företräder staten. Enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken kan en målsägande i vissa fall väcka enskilt åtal. Inrättandet av Eppo berör dock endast frågor om allmänt åtal.

I detta kapitel redovisas översiktligt dels åklagarväsendets uppdrag och organisation, dels JK:s och JO:s uppdrag som åklagare. Dessutom finns det en summarisk redogörelse för åklagares arbetsuppgifter, utifrån regelverket som styr det.

5.2 Åklagarväsendet – allmänna åklagare

5.2.1 Åklagarmyndigheten

Uppdrag

Åklagarmyndighetens uppdrag regleras i ÅM-instruktionen. Där framgår att myndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva. Åklagarmyndigheten ska se till att personer

som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring samt begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Myndigheten ska vidare verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i Sverige. Åklagarmyndigheten ska även arbeta för att förtroendet för åklagarväsendet upprätthålls.

I ÅM-instruktionen slås också Åklagarmyndighetens ansvar för internationellt samarbete fast. I uppdraget ingår att se till att möjligheterna till internationellt samarbete i brottsbekämpningen används och att bidra till internationellt bistånd och internationell fredsfrämjande verksamhet. Det är även Åklagarmyndigheten som ansvarar för den svenska åklagarverksamheten vid Eurojust.

Organisation

Åklagarmyndighetens organisation regleras i ÅM-instruktionen. Myndigheten leds av riksåklagaren, som också är myndighetschef. Det ska inom myndigheten finnas en funktion som biträder riksåklagaren i hans eller hennes åklagaruppgifter och utvecklingscentrum som inom särskilda ansvarsområden ansvarar för tillsyn över åklagare och rättslig utveckling av åklagarverksamheten. Vidare ska det finnas det antal åklagarkammare som myndigheten själv beslutar efter att vissa andra rättsvårdande myndigheter har fått tillfälle att yttra sig.

Åklagarmyndigheten har cirka 1 500 anställda, varav drygt 1 000 är åklagare. Den operativa åklagarverksamheten har organiserats så att den utövas i sju geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Från och med år 2021 kommer organisationen i stället att utövas i fyra geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består, och kommer även i fortsättningen att bestå, av 32 allmänna kammare, som har geografiska arbetsområden som motsvarar ett län eller en del av ett län. Nationella åklagaravdelningen består av riksenheter som har ett nationellt ansvar. Det finns en riksenhet för bekämpning av korruption, en som handlägger miljö- och arbetsmiljömål, en som är specialiserad på arbete mot den internationella och organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och en för handläggning av säkerhets- och terroristmål. Det finns också en särskild åklagarkammare, som är direkt

underställd riksåklagaren, som handlägger misstankar om brott av bl.a. polismän, åklagare och domare.

Inom Åklagarmyndigheten finns ett utvecklingscentrum, med arbetsställen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Utvecklingscentrum är en gemensam funktion inom myndigheten för viss rättslig tillsyn över åklagarnas handläggning av brottmålsfrågor, bl.a. överåklagares och vice överåklagares överprövning av åklagarbeslut. I utvecklingscentrums uppgifter ingår även rättslig utveckling och metodutveckling.

På Åklagarmyndighetens huvudkontor finns centrala funktioner för bl.a. kommunikation, ekonomi, personal och it. Dessutom finns det en rättsavdelning med ansvar för utgivning av myndighetens rättsliga dokument, verksamheten i Högsta domstolen och centrala internationella frågor. Vid huvudkontoret finns även en tillsynsavdelning som bl.a. är huvudansvarig för riksåklagarens rättsliga tillsynsverksamhet.

Vid Åklagarmyndigheten finns också ett insynsråd. Ledamöterna utses av regeringen. Insynsrådets uppgift är att utöva insyn och ge myndighetschefen råd.

5.2.2 Ekobrottsmyndigheten

Uppdrag

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Myndighetens uppdrag anges i EBM-instruktionen. Den ekonomiska brottslighet som myndigheten ska bekämpa är bl.a. brott enligt 11 kap. brottsbalken (t.ex. bokföringsbrott och oredlighet mot borgenärer), skattebrott, brott mot aktiebolagslagen och bedrägeribrott som rör EU:s finansiella intressen. Även mål om annan brottslighet än sådan som uttryckligen anges i EBM-instruktionen kan handläggas vid Ekobrottsmyndigheten. Det gäller om målet avser brott vars handläggning ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

I myndighetens uppdrag ingår att se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten ska även arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Ekobrottsmyndigheten ska också bedriva

brottsförebyggande arbete som avser ekonomisk brottslighet. I det ingår att lämna information om ekonomisk brottslighet till andra myndigheter, kommuner, näringsliv, organisationer och allmänheten. Vidare ska Ekobrottsmyndigheten följa och analysera utvecklingen och rättstillämpningen när det gäller ekonomisk brottslighet och utarbeta förslag till åtgärder. Myndigheten ska även samordna åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Om det i verksamheten uppkommer frågor som är av betydelse för hela åklagarväsendet ska Ekobrottsmyndigheten snarast möjligt informera riksåklagaren.

Ekobrottsmyndigheten har ett särskilt ansvar för samordningen av de nationella åtgärderna mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EU-relaterade medel i Sverige. I myndighetens uppdrag ingår vidare att se till att möjligheterna till internationellt samarbete i brottsbekämpningen används. Ekobrottsmyndigheten ska vara sambandscentral för bedrägeribekämpning i frågor som rör Olaf och som utgångspunkt vara behörig myndighet vid Olafs kontroller och inspektioner.

Organisation

Beträffande Ekobrottsmyndighetens organisation anges i EBM-instruktionen att generaldirektören är myndighetschef och att det vid myndigheten ska finnas det antal åklagarkammare som myndigheten beslutar. Vidare kan personal från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket och andra myndigheter placeras vid Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning som Ekobrottsmyndigheten och respektive myndighet kommer överens om.

Ekobrottsmyndigheten har cirka 600 anställda, varav cirka 110 är åklagare och knappt 100 är civila utredare, med bakgrund från bl.a. Skatteverket och Tullverket. Drygt 200 polisiära utredare, som är anställda vid Polismyndighetens ekobrottskansli, arbetar också vid Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten består av ett huvudkontor, tio ekobrottskammare fördelade på sex orter och två lokala kontor, en finansmarknadskammare och fem polisoperativa enheter. De sistnämnda arbetar med kriminalunderrättelseverksamhet, spaning samt säkring och analys av beslag i it-miljö. Vid Ekobrottsmyndighetens huvudkontor finns centrala funktioner för bl.a. kommunikation, ekonomi, personal och it. Vid överåklagarens kansli utövas rättslig

uppföljning och tillsyn över Ekobrottsmyndighetens ärenden. Även Ekobrottsmyndigheten har ett insynsråd vars ledamöter utses av regeringen.

5.3 JO och JK – särskilda åklagare

Som har angetts i avsnitt 5.1 utmärks särskilda åklagare av att åklagaruppgiften inte är myndighetens huvudsyssla och att en särskild åklagare endast får utföra de åklagaruppgifter som den har ålagts genom lag. Reglerna om särskilda åklagare kan antingen innebära att allmän åklagare exkluderas från en viss åklagaruppgift eller att såväl den särskilda åklagaren som allmän åklagare är behöriga att utföra uppgiften.

JO och JK har enligt regeringsformen exklusiv behörighet att föra talan avseende brott i utövningen av tjänsten begångna av en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Även när det gäller brott enligt tryckfrihetsförordningen (i fortsättningen TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (i fortsättningen YGL) saknar allmän åklagare i stort sett behörighet. Det är främst JK men även, i vissa fall, JO som är behörig att väcka åtal för sådana brott. Vid yttrandefrihetsbrott finns det dock i viss utsträckning möjlighet att överlämna åklagaruppgifter till allmän åklagare.

Bortsett från det som nu har nämnts har allmän åklagare och särskild åklagare överlappande behörigheter. JO:s och JK:s behörighet omfattar åtal mot någon som står under deras tillsyn, för brott i utövningen av tjänsten eller uppdraget. Inom deras åtalsbefogenhet, som alltså i dessa fall delas med allmän åklagare, ligger exempelvis tjänstefel och brott mot tystnadsplikt men även andra brott, t.ex. förskingring, som en befattningshavare har begått i anställningen. Även mutbrott anses omfattas av behörigheten.

I förhållande till JO och JK är det inte reglerat vem som ska utföra talan när både allmän och särskild åklagare är behörig. Om någon av JO eller JK samtidigt som allmän åklagare har påbörjat en förundersökning om samma gärning, förutsätts det att de i samförstånd löser frågan om vem som ska vara åklagare.

När JO eller JK uppträder som särskild åklagare tillämpas det som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse och om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under

allmänt åtal. Det framgår av 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 5 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Däremot ställs det inget krav på att JO eller JK ska tillämpa förordningsregler som gäller för allmän åklagare, t.ex. förundersökningskungörelsen. Det anses dock naturligt att de tillämpar sådana förordningsregler som har tillkommit för att värna enskildas rättssäkerhet (proposition om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m., prop. 1986/87:160, s. 32).

Såväl JO som JK får enligt 49 kap. 13 § tredje stycket och 54 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken fullfölja mål till hovrätt och Högsta domstolen utan krav på prövningstillstånd. För båda gäller dock, vid överklagande till Högsta domstolen, att talan bör fullföljas dit endast om synnerliga skäl föranleder det.

5.4 Åklagares verksamhet

5.4.1 Verksamheten är till stor del författningsstyrd

I detta avsnitt beskrivs summariskt vissa författningsreglerade arbetsuppgifter som gäller för åklagare. Reglerna som ligger till grund för redovisningen talar många gånger om att åklagaren inte är den enda som får utföra en viss åtgärd. Exempelvis anges på flera ställen i 23 kap. rättegångsbalken att undersökningsledaren eller åklagaren får vidta en viss åtgärd. Det beror på att åklagare inte är ensamma om att vara undersökningsledare. Även befattningshavare hos polisen, Tullverket och Kustbevakningen kan vara undersökningsledare i vissa fall. Eftersom framställningen avser åklagares verksamhet behandlas i huvudsak fall där åklagare leder förundersökningen.

Framställningen tar i praktiken sikte på såväl allmänna som särskilda åklagares arbete. Som nämnts i avsnitt 5.3 finns det dock inget formellt krav på att JO och JK ska tillämpa förordningsregler som gäller för allmän åklagare, t.ex. förundersökningskungörelsen.

Det bör också nämnas att rättegångsbalken är utformad så att det är åklagare och inte den åklagarmyndighet där åklagaren är anställd som företräder det allmänna i domstolsprocessen. Dessutom är rättegångsbalkens regler formulerade så att de utgår från att det bara finns en åklagare i varje förundersökning. Det finns således inte utrymme för delat ansvar eller kollegialt beslutsfattande. Däremot är det inget som hindrar att en åklagare leder förundersökningen, en

annan beslutar om åtal och en tredje för processen i domstol. Det är heller inget som hindrar att flera åklagare delar på en arbetsuppgift så länge man tydligt håller isär vad var och en beslutar om.

5.4.2 Under förundersökning

Förundersökningsförfarandet i korthet

Regleringen i 23 kap. rättegångsbalken, varifrån det som redovisas här har sitt ursprung, styr det mesta av en åklagares arbete under förundersökning. För allmänna åklagare är också förundersökningskungörelsen av stor betydelse.

När det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats ska som utgångspunkt en förundersökning inledas. Beslut att inleda förundersökning fattas enligt huvudregeln av Polismyndigheten eller åklagare. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska åklagaren leda förundersökningen, så snart någon kan misstänkas för brott. I vissa fall, exempelvis när det gäller ekonomisk brottslighet, leder dock som regel åklagaren förundersökningen redan från början.

Som förundersökningsledare får åklagaren anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra förundersökningen. Förundersökningen ska bedrivas objektivt och skyndsamt och så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. Om det inte längre finns skäl att fullfölja förundersökningen ska den läggas ner.

En åklagare får också under vissa förutsättningar begränsa förundersökningen genom s.k. förundersökningsbegränsning. Den möjligheten finns i två fall. Det första är om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader. Det andra är om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att väckas, till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning, och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Förundersökningsbegränsning innebär antingen ett beslut att lägga ner en inledd förundersökning eller, om förutsättningarna föreligger redan innan en förundersökning har inletts, ett beslut att inte inleda förundersök-

ning. Ett beslut om förundersökningsbegränsning kan dock ändras. Förundersökning kan då inledas eller återupptas.

När en offentlig försvarare ska utses för en misstänkt ska åklagaren anmäla det till rätten. Åklagaren är också skyldig att anmäla till rätten när ett målsägandebitråde har begärts eller behov av ett sådant bitråde annars föreligger.

Som förundersökningsledare har åklagaren rätt att, med vissa begränsningar, bestämma vem som får närvara vid förhör. Åklagaren får också meddela beslut om yppandeförbud beträffande uppgifter som kommit fram vid ett förhör. En annan åtgärd som åklagaren under vissa förutsättningar får vidta är att begära att vittnesförhör ska äga rum inför rätten om en förhörsperson vägrar uttala sig angående en omständighet som är av betydelse för utredningen. Åklagaren får också besluta att hämta in yttrande från en sakkunnig.

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, ska den misstänkte underrättas om misstanken när han eller hon hörs. Efter underrättelsen har den misstänkte och försvararen rätt att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen och med de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), i fortsättningen OSL. När åklagaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig har den misstänkte och försvararen rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Den misstänkte och försvararen ska underrättas om det och om att de har rätt att begära att förundersökningen kompletteras. De ska ges skälig tid att ange den utredning som de anser är önskvärd och i övrigt anföra det som de anser är nödvändigt. Något åtal får inte beslutas innan den tiden har löpt ut.

På begäran av den misstänkte eller försvararen ska förhör eller någon annan utredning äga rum, om det kan antas vara av betydelse för förundersökningen. Om en sådan begäran avslås ska åklagaren ange skälen för det. Innan åklagaren beslutar i fråga om åtal, får han eller hon hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller försvararen, om det kan antas vara till fördel för åtalsbeslutet eller för sakens fortsatta handläggning i övrigt.

Vid förundersökningen ska det föras protokoll över det som har förekommit som är av betydelse för utredningen. Närmare bestämmelser om vad som ska antecknas i protokollet finns i förundersökningskungörelsen.

När förundersökningen avslutas ska åklagaren besluta om åtal ska väckas. Så snart åtal har beslutats har den misstänkte och försvararen rätt att på begäran få en papperskopia av förundersökningsprotokollet och, som utgångspunkt, kopia av handlingar som innehåller sådant som har förekommit vid förundersökningen men som inte ingår i protokollet.

Något om tvångsmedelsanvändning

Under en förundersökning får tvångsmedel användas enligt vad som är föreskrivet i 24–28 kap. rättegångsbalken. I 24 kap. rättegångsbalken regleras häktning och anhållande. Åklagaren får, om det finns skäl att häkta någon, besluta att anhålla personen i avvaktan på rättsens prövning av häktningsfrågan. Finns det inte fulla skäl till häktning men är personen skäligen misstänkt för brottet, får den misstänkte anhållas av åklagaren, om det är av synnerlig vikt att han eller hon tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Om någon har anhållits i sin frånvaro ska, när beslutet har verkställts och förhör har hållits, åklagaren genast besluta om den misstänkte ska förbli anhållen. Har någon gripits ska åklagaren, när förhör med den misstänkte har hållits, omedelbart besluta om han eller hon ska anhållas. Anhålls inte den misstänkte, ska åklagaren omedelbart häva beslutet om gripande. Om det inte längre finns skäl för ett anhållningsbeslut, ska åklagaren omedelbart häva beslutet. Om anhållningsbeslutet inte hävs, ska åklagaren senast klockan tolv den tredje dagen efter anhållningsbeslutet göra en framställning hos rätten om häktning av den anhållne. Görs inte häktningsframställning inom föreskriven tid, ska åklagaren omedelbart häva anhållningsbeslutet. Vid en häktningsförhandling ska åklagaren närvara och ange de omständigheter som yrkandena grundas på. Rätten beslutar efter häktningsförhandlingen i häktningsfrågan och, om den misstänkte häktas, när åtal senast ska väckas. Är den tid inom vilken åtal ska väckas otillräcklig kan åklagaren begära förlängning.

Regler om reseförbud och anmälningsskyldighet finns i 25 kap. rättegångsbalken. De tvångsmedlen kan i vissa fall ersätta häktning. Reseförbud kan meddelas av åklagaren eller rätten. Liksom vid häktning finns det vissa tidsfrister.

I 26 kap. rättegångsbalken regleras frågor om kvarstad i brottmål. Kvarstad har till syfte att säkra ekonomiska förpliktelser som den misstänkte kan komma att ådömas. Åklagaren får begära att rätten beslutar om kvarstad och kan, i avvaktan på rättens avgörande, besluta att ta egendom i förvar. Har åklagaren tagit egendom i förvar eller beslutat att egendom ska förbli i förvar, ska åklagaren så snart som möjligt och senast fem dagar därefter till rätten ge in en framställning om kvarstad. Görs inte en sådan framställning, ska egendomen omedelbart återställas. Även för kvarstad gäller vissa tidsfrister, bl.a. beträffande åtals väckande.

Frågor om beslag och hemliga tvångsmedel regleras i 27 kap. rättegångsbalken. Beträffande dessa tvångsmedel har åklagaren en central roll. När det gäller beslag fattar åklagaren beslut om tvångsmedel för att möjliggöra beslag eller prövar beslaget efter anmälan från den polisman som har verkställt ett beslag utan föregående beslut. Åklagaren får också i vissa fall besluta att lämna ut beslagtagen egendom till en målsägande, om det är uppenbart att målsäganden har bättre rätt till det beslagtagna än den hos vilken beslaget har gjorts. Åklagaren kan vidare väcka en fråga om beslag vid rätten, vilket även den som har drabbats av ett beslag kan göra. När en sådan begäran har kommit in till rätten gäller särskilda tidsfrister. Åklagaren får, om ett beslag inte har beslutats eller fastställts av rätten, häva beslaget.

Särskilda regler gäller för att kvarhålla försändelser som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befodringsföretag. Beslut i sådana frågor ska fattas av rätten på yrkande av åklagaren. Åklagaren får dock under vissa förutsättningar fatta interimistiskt beslut om det. Sådana beslut ska skyndsamt underställas rättens prövning.

Det finns detaljerade regler om när andra hemliga tvångsmedel får användas. Det är rätten som, på yrkande av åklagaren, beslutar om hemliga tvångsmedel. Vid samtliga tvångsmedel, utom hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, är huvudregeln att rätten fattar beslut efter ett sammanträde där åklagaren och ett offentligt ombud ska närvara. Åklagaren får, under vissa särskilt angivna förutsättningar, meddela interimistiskt beslut i avvaktan på rättens prövning avseende alla hemliga tvångsmedel utom hemlig rumsavlyssning. Sådana beslut ska alltid skyndsamt prövas av rätten. Beslut att tillåta användning av hemliga tvångsmedel är alltid tidsbegränsade, men åklagaren kan begära förlängning av tiden. Om det inte

längre finns skäl för beslut om hemliga tvångsmedel ska åklagaren eller rätten omedelbart upphäva beslutet.

I 28 kap. rättegångsbalken finns det regler om bl.a. husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Åklagaren får besluta om sådana åtgärder i de flesta situationer. I vissa undantagsfall ska dock rätten besluta, på yrkande av åklagaren.

5.4.3 Efter förundersökning

Åtalsbeslut

När förundersökningen är komplett ska åklagaren ta ställning till om åtal ska väckas eller inte mot den eller de personer som förundersökningen har riktats mot. Reglerna om allmänt åtal finns i 20 kap. rättegångsbalken.

Om åklagaren bedömer att underlaget är tillräckligt för en fällande dom är han eller hon skyldig att väcka åtal eller meddela straffföreläggande (positivt åtalsbeslut). Åtalsplikten har emellertid, som utvecklas i det följande, många undantag. När det gäller beslut att inte väcka åtal (negativt åtalsbeslut) ska ett sådant meddelas om åklagaren anser att det inte finns förutsättningar för en fällande dom på det föreliggande materialet och det inte heller finns skäl att driva utredningen vidare.

Ett negativt åtalsbeslut har ingen rättskraft. Åklagaren kan när som helst återuppta förundersökningen och driva den vidare, så länge gärningen inte är preskriberad.

Åtalsunderlåtelse

Under vissa förutsättningar får åtal underlåtas för brott (åtalsunderlåtelse). Regler om åtalsunderlåtelse finns i dels 20 kap. rättegångsbalken, dels lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Sistnämnda lag reglerar en särskild form av åtalsunderlåtelse, kallad straffvarning. Inom åklagarväsendet är det endast allmänna åklagare som får fatta beslut om åtalsunderlåtelse. Som ett allmänt krav för en sådan åtgärd gäller att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas. Därtill ska någon av de sär-

skilda förutsättningar som anges i lagtexten föreligga för att åtalsunderlåtelse ska få beslutas.

Strafföreläggande

I 48 kap. rättegångsbalken finns regler om strafföreläggande, som är ett alternativ till åtal. Strafföreläggande innebär att åklagaren förelägger den misstänkte ett bötesstraff eller, under vissa förutsättningar, en villkorlig dom. Den misstänkte kan sedan omedelbart eller inom en viss tid godkänna föreläggandet. Godkänns föreläggandet gäller det som en lagkraftvunnen dom. Om godkännande inte lämnas väcker åklagaren normalt åtal i stället.

Åtal

Om åklagaren kan emotse en fällande dom ska, som nämnts, åtal väckas. Det gäller under förutsättning att åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande inte har meddelats och att det inte heller i övrigt finns något som hindrar att åtal väcks (t.ex. särskild åtalsprövning).

Åtal väcks genom att åklagaren till rätten ger in en skriftlig stämningsansökan, enligt bestämmelser i 45 kap. rättegångsbalken. Åtal anses vara väckt när stämningsansökan har kommit in till rätten. Även efter det att åtal har väckts är åklagaren skyldig att bedriva sitt arbete objektivt. Under domstolsprocessen agerar åklagaren som statens företrädare och den tilltalades motpart. Det gäller oavsett om målet avgörs efter en huvudförhandling eller inte. Åklagaren ska bl.a. ge in skriftlig bevisning, följa rättens förelägganden och föra statens talan vid huvudförhandling. Även att, enligt reglerna i 22 kap. rättegångsbalken och 3 kap. 11 § skadeståndslagen (1972:207), föra målsägandens talan är ofta åklagarens uppgift.

Överklagande

När dom eller beslut har meddelats av en tingsrätt får åklagaren, enligt vad som föreskrivs i 49, 51 och 52 kap. rättegångsbalken, överklaga till hovrätt. Även andra parter, t.ex. den tilltalade, får överklaga. Det medför att åklagaren kan bli part i hovrätten utan ett eget

överklagande. Åklagarens uppgifter i högre rätt är i praktiken desamma som i en tingsrätt.

För överklagande till Högsta domstolen gäller reglerna i 54–56 kap. rättegångsbalken. Som redan nämnts är riksåklagaren den enda allmänna åklagare som får överklaga mål och ärenden dit. Den allmänna åklagare som varit part i tings- och hovrätt får alltså inte själv besluta om överklagande till Högsta domstolen. Sedan riksåklagaren överklagat får emellertid en annan allmän åklagare förordnas att utföra riksåklagarens talan i Högsta domstolen. För JO och JK gäller det här som angetts i avsnitt 5.3 om överklagande.

6 Allmänna utgångspunkter

6.1 Inledning

För de av EU:s medlemsstater som ingår i det fördjupade samarbetet om Eppo är Eppo-förordningen till alla delar bindande och direkt tillämplig från och med ikraftträdandet. Det förutsätter dock, som alltid när EU-förordningar blir gällande, att de nationella reglerna vid behov anpassas så att de är förenliga med förordningens bestämmelser. Dessutom ska även andra nödvändiga kompletterande bestämmelser finnas på plats. För svensk del innebär det att det måste säkerställas att den svenska lagstiftningen uppfyller alla de krav som ställs i Eppo-förordningen innan Sverige kan ansluta sig. Frågorna kommer att diskuteras ingående i de kapitel som följer. Utredningen har dock funnit skäl att redan här klargöra några allmänna utgångspunkter, som har betydelse för de kommande övervägandena.

6.2 Några grundläggande utgångspunkter

6.2.1 Nationell rätt ska tillämpas i den operativa verksamheten

Eppo-förordningen reglerar framför allt vilken behörighet Eppo ska ha att utreda och lagföra brott i de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet, vilka befogenheter Eppo-åklagarna ska ha och hur åklagararbetet inom Eppo ska organiseras. Enligt Eppo-förordningen ska i allt väsentligt nationella regler tillämpas av Eppo när det gäller brottsutredning och lagföring. Det innebär att den operativa delen av Eppos verksamhet inte kommer att skilja sig så mycket från den åklagarverksamhet som bedrivs inom det svenska åklagarväsendet. Även om arbetsuppgifterna blir desamma för Eppo-åklagare som för svenska åklagare skiljer sig emellertid beslutsstrukturen

och sättet att organisera verksamheten åt. En utgångspunkt i direktiven är att övervägandena angående åklagarna och deras placering ska ta sin utgångspunkt i den nuvarande strukturen i 7 kap. rättegångsbalken och de befintliga myndigheterna i åklagarväsendet.

6.2.2 Den svenska regleringen bör så långt möjligt behållas

Det svenska regelverket på straffprocessens område, inklusive bestämmelserna som gäller åklagare, har generell räckvidd. Bestämmelserna avser som utgångspunkt utredning och lagföring av alla olika typer av brott. I de fall där undantag gäller är det särskilt reglerat. Det gäller t.ex. reglerna om hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken, som endast får förekomma vid särskilt angiven brottslighet eller brott med visst straffminimum. Bestämmelserna är anpassade för att stämma överens med annan svensk lagstiftning och även i övrigt för att fungera i en svensk kontext. Lagstiftningen är därför generellt sett väl rustad för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet. Till det kommer att samma grundläggande rättsprinciper och samma syn på medborgarnas fri- och rättigheter gäller generellt inom unionen. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att Eppo-förordningen innehåller bestämmelser som är tänkta att fungera i ett antal, sinsemellan mycket olika, rättsordningar och att de därför med nödvändighet ger utrymme för att tolkas på olika sätt.

Eppo-förordningen syftar till att skapa effektivare efterlevnad när det gäller områden av betydelse för unionens finansiella intressen. De brottsliga gärningar som omfattas av Eppos materiella behörighet framgår dock inte i Eppo-förordningen. I stället regleras behörigheten huvudsakligen i Sefi-direktivet, till vilket förordningen hänvisar. Det direktivet är genomfört i svensk rätt, se redogörelse och analys i avsnitt 10.2.3 och 10.2.4.

I praktiken gäller Eppos behörighet således för ett förhållandevis avgränsat område, nämligen viss ekonomisk brottslighet som påverkar EU:s finansiella intressen.

Det framstår mot den bakgrunden som rimligt att de generella regler och strukturer som gäller enligt svensk rätt så långt som möjligt behålls. Ett sådant förhållningssätt kräver inte ändringar på områden som inte alls berör Eppo-förordningen. En mer öppen hållning

skulle kräva förändringar av betydligt större omfattning. Det är enligt utredningens mening varken nödvändigt eller lämpligt att ändra regelverket mer än vad som krävs för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

Det bör därför, som en utgångspunkt, krävas starka skäl för att avvika från rådande generella regler och strukturer. Det innebär exempelvis att om det finns olika alternativ för att tillgodose Eppo-förordningens krav så bör det alternativ väljas som innebär minst följdverkningar på områden som förordningen inte omfattar.

Det står samtidigt klart att svenska regler och tillämpningen av dem måste genomsyras av efterlevnad av de grundläggande principer som framgår av Eppo-förordningen. Det finns därför skäl att se närmare på vilka de är och att utifrån det slå fast några utgångspunkter för utredningen vid de kommande övervägandena.

6.2.3 Förordningen ska ha företräde

En särskild utgångspunkt är att Eppo-förordningen kommer att ha företräde framför svensk rätt om Sverige ansluter sig till samarbetet. Det kan te sig som en självklarhet men regleras uttryckligen i artikel 5.3 i Eppo-förordningen. Där anges bl.a. att nationell lagstiftning ska gälla i den utsträckning handläggningen av ett ärende inte regleras i Eppo-förordningen. Vidare framhålls det att – om inte annat framgår av förordningen – tillämplig nationell lagstiftning ska vara lagstiftningen i den medlemsstat vars europeiska delegerade åklagare handlägger ärendet. När en fråga regleras i både nationell lagstiftning och Eppo-förordningen ska enligt artikeln den senare gälla.

6.2.4 Medlemsstaterna ska stödja Eppo

Enligt artikel 5.6 i Eppo-förordningen ska det vara en utgångspunkt att alla åtgärder, förhållningssätt eller förfaranden inom ramen för förordningen ska vägledas av principen om lojalt samarbete. Det innebär bl.a. att utredningen i övervägandena ska se till att den svenska regleringen tillgodoser kravet att svenska myndigheter aktivt bistår och stödjer Eppos utredningar och lagföring. I skäl 14 förtydligas att principen om lojalt samarbete också innefattar att Eppo och de be-

höriga nationella myndigheterna bör informera varandra i syfte att effektivt bekämpa de brott som omfattas av Eppos behörighet.

Enligt artikel 6.1 ska medlemsstaterna respektera Eppos oberoende och inte försöka påverka myndigheten när den utför sina uppgifter. Det utgör ytterligare en utgångspunkt för utredningen att se till att svenska regler och tillämpningen av dem tillgodoser förordningens krav på respekt för Eppos oberoende.

6.2.5 Eppo är en europeisk myndighet

En viktig utgångspunkt är att Eppo även med sin delvis decentraliserade struktur är en europeisk myndighet. Det innebär att de regler som gäller för Eppo inte i alla avseenden stämmer överens med hur en svensk åklagarmyndighet fungerar. Eppos arbetsformer, beslutsfunktioner och interna ansvar kan på olika avgörande punkter skilja sig från vad som normalt gäller för svenska förvaltningsmyndigheter. Det gäller trots att myndigheten ska ha samma rättsliga förutsättningar att utföra åklagaruppgifter som svenska åklagare. En utgångspunkt är därför att den svenska lagstiftningen kan behöva anpassas till det. Ett sådant förhållningssätt står i överensstämmelse med såväl ordalydelsen i artikel 86 FEUF som de överväganden som gjordes i samband med att Sverige godkände Lissabonfördraget och därmed överlät både viss myndighetsutövning och beslutsbefogenhet till EU, se Lissabonfördraget, prop. 2007/08:168 s. 61 f.

På motsvarande sätt kan den svenska lagstiftningen behöva anpassas till andra aspekter som hänför sig till att Eppo är en oberoende europeisk myndighet, t.ex. kan anställningsförhållandena och tillsynen se annorlunda ut än vad som gäller i Sverige generellt.

6.3 Alla artiklar kräver inte överväganden

Eppo-förordningens artiklar kan delas in i fyra kategorier. Till den första kategorin hör artiklar som tar sikte på Eppos centrala åklagarnivå. De allra flesta av de artiklarna är Eppo-interna och kräver därför inga åtgärder. Det finns dock enstaka artiklar som ändå på något sätt berör Sverige eller svensk rätt och som därför fordrar överväganden. Ett exempel är artikel 16, som behandlar medlemsstaternas nominering av europeiska åklagare.

I den andra kategorin av artiklar finns det sådana som tar sikte på Eppos decentraliserade nivå – de europeiska delegerade åklagarna som ska verka i medlemsstaterna. I stort sett samtliga artiklar som behandlar europeiska delegerade åklagare fordrar överväganden, eftersom det ingår i uppdraget att se till att det svenska regelverket är förenligt med vad som gäller enligt Eppo-förordningen.

Den tredje kategorin av artiklar är sådana som ställer direkta krav på innehållet i nationell rätt. Det kan exempelvis handla om att Eppos åklagare ska få tillgång till samma åtgärder som nationella åklagare eller att ett effektivt informationsutbyte mellan Eppo och nationella myndigheter ska säkerställas. Alla sådana artiklar kräver därmed överväganden.

Till den fjärde kategorin hör artiklar som inte fordrar några överväganden alls. Det rör sig om artiklar som uteslutande behandlar interna frågeställningar, t.ex. Eppos administration, som rör kommissionens uppgifter eller som är av ren upplysningskaraktär.

Artiklar i de tre förstnämnda kategorierna kommer att analyseras i kommande kapitel för att utredningen ska kunna överväga om det svenska regelverket behöver ändras om Sverige skulle delta i Eppo-samarbetet.

När det däremot gäller artiklar i den fjärde kategorin saknas det anledning att behandla dem ytterligare.

6.4 Ramarna i utredningsdirektiven

De direktiv som ligger till grund för utredningens arbete är öppet skrivna. Det innebär att utredningen ges utrymme att både på områden som nämns uttryckligen i direktiven och sådana som inte nämns komma med förslag till lagstiftning eller andra åtgärder efter vad som framstår som lämpligt. Gränsen för utredningens uppdrag består dels i att det på vissa områden finns uttryckliga begränsningar av vad utredningen ska eller bör överväga (t.ex. avseende förenklad lagföring och beträffande arbetsrätt), dels att utredningens analys och eventuella förslag ska rymmas inom de ramar som anges i direktivens allmänna utgångspunkter. Där framgår bl.a. att Eppo-förordningen kan behöva kompletteras med svenska bestämmelser, att anpassningar kan behöva göras i befintliga författningar och att det kan behöva vidtas andra, exempelvis organisatoriska, åtgärder. Det anges

också att utredningen, med utgångspunkt i de bestämmelser som finns i Eppo-förordningen och i de eventuella delegerade akter som antagits av kommissionen i enlighet med förordningen, ska analysera vilka författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna ansluta sig till Eppo-förordningen och fullt ut delta i Eppos verksamhet. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga och ändamålsenliga. När det gäller sådant som direkt lyfts fram i direktiven kommer det att presenteras som utgångspunkter i de kapitel som innehåller utredningens överväganden.

7 Åklagarrollen

7.1 Utredningsdirektiven

Enligt direktiven ska utredningen analysera hur Eppo-åklagarnas roll, särskilt de europeiska delegerade åklagarnas, förhåller sig till svensk rätt. Utredningen ska också lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga. I direktiven anges att övervägandena, när det gäller europeiska delegerade åklagare, ska ta sin utgångspunkt i den nuvarande strukturen.

7.2 En ny typ av åklagare

7.2.1 Svenska åklagares självständighet

Grundlagsregleringen

Enligt 12 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Bestämmelsen gäller för åklagarväsendets myndigheter.

En motsvarande grundlagsföreskrift finns för domstolarna i 11 kap. 3 § regeringsformen. Den har, utöver skyddet mot yttre påverkan, ansetts ge uttryck för en princip om den enskilde domarens självständighet i dömandet även internt, dvs. i förhållande till andra domare och övriga anställda i domstolen inklusive domstolens chef (se t.ex. Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll, SOU 2000:99, Del A, s. 198).

Enligt rättegångsbalkens bestämmelser om åklagare är det den enskilde åklagaren, inte myndigheten som åklagaren arbetar vid, som ansvarar för att åklagaruppgifterna fullgörs. Till skillnad från vad som är vanligt vid andra förvaltningsmyndigheter härleds en åklagares behörighet i ett ärende således inte genom delegation från myndigheten utan framgår, liksom domarens behörighet, direkt av författning. Uppdraget är personligt, dvs. behörigheten tillkommer åklagaren individuellt, inte åklagarmyndigheten som sådan. Åklagaren ansvarar genom det ensam för sina beslut. Mot den bakgrunden är det naturligt att förstå bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen så att den ger uttryck för principen om en enskild åklagares självständighet även i förhållande till sina överordnade, när åklagaren utför åklagaruppgifter, på motsvarande sätt som domarens självständighet anses följa av 11 kap. 3 § regeringsformen (se Åklagardatalag, prop. 2014/15:63, s. 22, Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m., [1 april 2020, Juno], kommentaren till 7 kap., under rubriken Inledning, och Gunnel Lindberg, Förvaltningsrättslig Tidskrift 2000 s. 47 f.).

Överordnade åklagares roll

Utrymmet för överordnade åklagare att lämna direktiv till svenska åklagare är således begränsat till andra situationer än själva utövandet av åklagaruppgiften i de enskilda ärendena. En åklagare kan t.ex. inhämta råd från en överordnad, men sådana råd är inte bindande. Riksåklagaren ska verka för enhetlig rättstillämpning, men det innebär inte någon möjlighet för riksåklagaren att påverka handläggningen av ett enskilt ärende.

En annan sak är att det är möjligt för vissa överordnade åklagare att enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken överta uppgifter som ska utföras av lägre åklagare, den s.k. devolutionsprincipen. Den ger möjlighet till överprövning och ändring av alla typer av åklagarbeslut.

Devolutionsprincipen utgår från att åklagarväsendet är hierarkiskt uppbyggt. Inom åklagarväsendet finns det tre olika juridiska nivåer. En första rättslig nivå där i princip all ordinarie åklagarverksamhet utförs. Den andra rättsliga nivån består av överåklagare och vice överåklagare vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum respektive på överåklagarens kansli vid Ekobrottsmyndigheten. De har

bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över den första nivån. I den uppgiften ingår att överpröva underordnade åklagares beslut. Slutligen finns en högsta, tredje, rättslig nivå som består av riksåklagaren och vice riksåklagaren. Endast en åklagare på en högre juridisk nivå har rätt att överpröva en annan åklagares beslut.

I litteraturen anförts att ett övertagande av en åklagaruppgift bör göras på ett sådant sätt att en lägre åklagares självständiga ställning inte träds för när och att inte ens en överordnad åklagare kan ålägga en underordnad att i ett enskilt fall utföra åklagaruppgiften på visst sätt (se Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m. [1 april 2020, Juno], kommentar till 7 kap. 5 §). Det har också hävdats att rättegångsbalkens regler om övertagande av åklagaruppgifter utgör en garanti mot att en åklagare av ovidkommande skäl fråntas åklagaruppgifter, se Gunnel Lindberg, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2000, s. 48.

För att en högre åklagare ska kunna ändra ett åklagarbeslut måste han eller hon, åtminstone temporärt, överta åklagaruppgiften. Trots möjligheten för överordnade åklagare att överpröva underordnade åklagares beslut är den senares självständiga ställning under ett ärendes hela gång således intakt i den meningen att åklagaren inte kan åläggas att vidta en åtgärd eller fatta ett beslut i strid med sin egen uppfattning i saken. I JO 2002/03 s. 115 uttalas följande om det.

I [12 kap. 2 §] regeringsformen (RF) föreskrivs att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i det särskilda fallet skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. [Det är] inte förenligt med denna grundlagsregel att den överprövande åklagaren i sitt beslut t.ex. beordrar den underordnade åklagaren att väcka åtal enligt en viss gärningsbeskrivning och därvid åberopa viss angiven bevisning. [JO anser] vidare att det starkt kan ifrågasättas om det är förenligt med grunderna för bestämmelsen i [12 kap. 2 §] RF att den överprövande åklagaren ger direktiv som – även om de inte är formellt bindande – är avsedda att vara styrande för den fortsatta handläggningen av en förundersökning där han inte själv är förundersökningsledare. En förundersökning måste självfallet genomföras på sådant sätt att det inte finns någon sakligt grundad risk för att den misstänkte, målsäganden eller någon annan får uppfattningen att utredningen inte bedrivs med den självständighet för den handläggande åklagaren och med den objektivitet som rättegångsbalken kräver.

Åklagare kan föra annans talan

Det finns emellertid situationer där åklagare utför åklagaruppgifter enligt instruktion från någon annan. Så är fallet t.ex. när riksåklagaren med stöd av 7 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken förordnar en annan åklagare att utföra riksåklagarens talan i Högsta domstolen. Den förordnade åklagaren omfattas då inte av självständighetsprincipen. Det hänger samman med att han eller hon i sådana fall inte härleder sin behörighet från författning – i paragrafens andra stycke anges nämligen att det är riksåklagaren som är allmän åklagare i Högsta domstolen. I de fallen härleds den processförande åklagarens behörighet i stället från förordnandet att utföra riksåklagarens talan.

På samma sätt förhåller det sig när JO eller JK har uppdragit åt någon annan, t.ex. en anställd vid myndigheten eller en allmän åklagare, att utföra åklagaruppgifter. Det kan JO göra enligt 22 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och JK enligt 14 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Enligt 13 kap. 6 § regeringsformen är en allmän åklagare skyldig att på begäran biträda JO. Vidare framgår i 12 § åklagarförordningen att en allmän åklagare är skyldig att ta emot uppdrag att väcka och utföra åtal som beslutas av JO eller JK och att i övrigt lämna den hjälp som de begär.

När JO eller JK uppdrar åt någon annan att utföra åklagaruppgifter avhänder de sig således inte rollen som förundersökningsledare eller åklagare enligt rättegångsbalken i formell mening. Det innebär att den som har fått i uppdrag av JO eller JK att utföra åklagaruppgifter inte agerar självständigt med behörighet härledd från rättegångsbalken. I stället kan åklagaren då närmast jämföras med ett ombud som för huvudmannens räkning och enligt dennes instruktion utför uppdraget.

7.2.2 Eppo-åklagarnas roll

Allmänt om rollfördelningen inom Eppo

Enligt artikel 10.2 i Eppo-förordningen ska de permanenta avdelningarna, som utgör en del av Eppos centraliserade struktur och består av en ordförande och två permanenta ledamöter, kontrollera och leda utredningar och lagföring som genomförs av europeiska delegerade

rade åklagare. I artikel 10.3 anges vad de permanenta avdelningarna ska fatta beslut om. Det är beslut att väcka talan, skriva av ärenden, tillämpa förenklat åtalsförfarande, hänskjuta ärenden till nationella myndigheter och att återuppta utredningar. Enligt artikel 10.4 ska de permanenta avdelningarna också, vid behov, fatta beslut om att ge den europeiska delegerade åklagaren i uppdrag att inleda en utredning eller överta en utredning, hänskjuta strategiska eller allmänna frågor i ett ärende till kollegiet och tilldela eller fördela om ärenden. Den permanenta avdelning som leder en utredning ska även godkänna en europeisk åklagares beslut om att han eller hon själv ska genomföra utredningen.

För åklagarna, liksom för övriga anställda inom Eppo, gäller enligt artikel 6 att de ska verka i hela unionens intresse och att de varken får be om eller ta emot instruktioner från någon person utanför Eppo, någon av medlemsstaterna i unionen eller någon av unionens institutioner, organ eller byråer när de fullgör sina skyldigheter enligt Eppo-förordningen.

Det ska också nämnas att det enligt artikel 4 är Eppo, inte de enskilda åklagarna vid den myndigheten, som är ansvarig för utredning, lagföring och väckande av talan enligt förordningen. Det är således Eppo som enligt Eppo-förordningen ska genomföra utredningar, driva åtal och utöva åklagares uppgifter i medlemsstaternas domstolar till dess att ärendet har avslutats.

Europeiska åklagare

De europeiska åklagarna ska enligt artikel 12.1 på den permanenta avdelningens vägnar och i enlighet med eventuella instruktioner från den, övervaka utredningar och lagföring som de europeiska delegerade åklagare som handlägger ärendena i ursprungsmedlemsstaten ansvarar för. De europeiska åklagarna ska lägga fram sammanfattningar av ärenden de har övervakat och förslag till beslut som ska fattas av den permanenta avdelningen. Enligt artikel 12.3 får den övervakande europeiska åklagaren i ett enskilt ärende, i överensstämmelse med tillämplig nationell lagstiftning och de instruktioner som getts av behörig permanent avdelning, ge den handläggande europeiska delegerade åklagaren instruktioner. Det krävs dock att det är nödvändigt för en effektiv handläggning av utredningen eller lagför-

ringen eller i rättvisans intresse eller för att säkerställa en konsekvent fungerande myndighet. Av artikel 12.5 följer vidare att de europeiska åklagarna ska fungera som sambandsmän och informationskanaler mellan de permanenta avdelningarna och de europeiska delegerade åklagarna i sina respektive ursprungsmedlemsstater. De ska kontrollera genomförandet av Eppos arbetsuppgifter i sina respektive medlemsstater i nära samråd med de europeiska delegerade åklagarna.

Europeiska delegerade åklagare

De europeiska delegerade åklagarna ska enligt artikel 13.1 agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare när det gäller utredningar, lagföring och väckande av talan, utöver och med förbehåll för de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som tillkommer dem och på de villkor som anges i Eppo-förordningen. De ska ansvara för de utredningar och lagföringar som de har inlett, tilldelats eller övertagit.

Vidare ska de europeiska delegerade åklagarna följa den ledning och de instruktioner som ges av den permanenta avdelning som handlägger ärendet och följa instruktioner från den övervakande europeiska åklagaren. De ska enligt artikelns ordalydelse också ansvara för att väcka talan och ha behörighet att presentera svaromål, delta vid bevisupptagning samt använda tillgängliga rättsmedel i enlighet med nationell lagstiftning.

Eppo-åklagarnas roll i förhållande till svensk rätt

Att Eppo-åklagarna, både de europeiska åklagarna och de europeiska delegerade åklagarna, i stor utsträckning ska agera enligt instruktioner från Eppo och dess permanenta avdelningar utgör en betydande skillnad mot vad som i regel gäller för svenska åklagare. Eppo-åklagarna är därmed inte självständiga i sitt arbete på det sätt som åklagare i Sverige är i den huvudsakliga delen av sitt arbete. Risken för konflikter mellan Eppo-förordningen och de svenska bestämmelserna om självständiga åklagare behöver därför analyseras.

Det kan först konstateras att Eppo inte kommer att vara en svensk förvaltningsmyndighet. Det kan därför diskuteras om 12 kap.

2 § regeringsformen, från vilken principen om åklagares självständighet anses härledd, gäller för Eppo.

Oberoende av hur man ser på frågan om 12 kap. 2 § regeringsformen gäller för Eppo kan det konstateras att självständighetsprincipen för svenska åklagare grundar sig på dels att åklagarens uppdrag är personligt och att det därmed är åklagaren, inte åklagarmyndigheten, som är ansvarig för de åtgärder som han eller hon vidtar, dels att uppdraget emanerar från författning. I de fall där Eppo utövar sin behörighet kommer myndigheten att ha det yttersta ansvaret för de utredningar, åtgärder och lagföringar som åklagarna genomför, eftersom åklagarna agerar på Eppos vägnar. Vid en jämförelse med nuvarande svenska förhållanden finns det ingen direkt motsvarighet till den roll som Eppo-åklagarna intar. Det finns emellertid likheter med rollen som den åklagare får som anlitas för att t.ex. föra riksåklagarens talan i Högsta domstolen eller leda en förundersökning för JK:s räkning. Att ha en ordning som tillåter att någon annan åklagare än den som enligt författning är ansvarig genomför förundersökningen eller för talan i domstol anses under alla förhållanden inte strida mot självständighetsprincipen. Tvärtom föreskrivs det på flera ställen i svensk lagstiftning att åklagare är skyldiga att bistå exempelvis JO och JK.

Utredningen noterar i praktiken endast en skillnad mellan Eppo-åklagarnas roll enligt Eppo-förordningen och den nyss beskrivna rollen som svenska åklagare kan ha. Det är att Eppo-åklagarnas delegation fastställs i Eppo-förordningen medan de svenska åklagarnas delegation typiskt sett anges i ett förordnande som utfärdas av den som anlitar dem.

När det gäller Eppo-åklagarnas roll i övrigt i förhållande till svensk rätt, särskilt de europeiska delegerade åklagarnas roll, kommer utredningen att närmare analysera flertalet sådana frågor i de avsnitt som behandlar anställningsfrågor, befogenheter, inledande och avslutande av utredningar, gränsöverskridande utredningar, sekretess, dataskydd och skadestånd. Här behandlas således bara den grundläggande frågan om åklagarrollen.

7.2.3 Svenska Eppo-åklagare ska vara särskilda åklagare

Utredningens förslag: Den svenska europeiska åklagaren har ställning som särskild åklagare när han eller hon har övertagit åklagaruppgifter enligt artikel 28.4 i Eppo-förordningen. Svenska europeiska delegerade åklagare har ställning som särskilda åklagare när de utför uppgifter för Eppo.

Skälen för utredningens förslag

Ska Eppos åklagare fogas in i den nuvarande rättsliga strukturen?

Svenska åklagare är antingen allmänna eller särskilda åklagare, se avsnitt 5.1. En fråga för utredningen att ta ställning till är om Eppos åklagare ska inrymmas i den struktur som redan gäller, alltså vara allmänna eller särskilda åklagare, eller om de ska ges en annan ställning och i så fall vilken.

Skiljelinjen mellan allmänna åklagare och särskilda åklagare går vid deras respektive behörighet. De förstnämnda har en generell behörighet att utföra allmänt åtal, medan de senares behörighet är begränsad till särskilt angivna typer av ärenden. Det talar i sig för att Eppos åklagare bör vara särskilda åklagare, eftersom Eppos behörighet är begränsad till vissa brottstyper. Att trots det föreskriva att Eppos åklagare ska vara allmänna åklagare skulle innebära krav på följdändringar i en rad författningar. Med beaktande av det fåtal brott som Eppos behörighet omfattar framstår sådana ändringar som opåkallade. Den nuvarande strukturen är dessutom väl inarbetad. Sådana ändringar som skulle krävas för att göra Eppo-åklagare till allmänna åklagare riskerar därför att göra regelverket mer svåröverskådligt och svårtillgängligt. Mot den angivna bakgrunden framstår det inte som ändamålsenligt att göra Eppos åklagare till allmänna åklagare.

Om man ska följa nuvarande struktur, vilket ska vara utgångspunkten enligt direktiven, bör således Eppos svenska åklagare vara särskilda åklagare. Det finns också goda sakliga skäl för en sådan ordning. Innan utredningen redovisar dem bör det, trots den angivna utgångspunkten, övervägas om en alternativ struktur skulle ha sådana fördelar att det finns skäl att göra Eppos åklagare till något annat än särskilda åklagare. Vid den bedömningen gör sig utgångs-

punkten som har angetts i avsnitt 6.2.2 gällande, nämligen att det bör krävas starka skäl för att avvika från rådande generella regler och strukturer.

Utredningen kan se två alternativ till den nuvarande strukturen med allmänna och särskilda åklagare. Det ena är att inte kategorisera Eppo-åklagare som någondera och det andra att låta Eppo-åklagare ingå i en tredje, ny, kategori av åklagare. Att inte införa en reglering utan enbart låta åklagarna luta sig mot Eppo-förordningen kan förväntas leda till att en tredje, oreglerad, kategori av åklagare ändå uppstår. Det blir då en fråga från fall till fall, för bl.a. åklagare och domare, att avgöra vilka regler som gäller respektive inte gäller för Eppo-åklagare. Det framstår som oförutsägbart och kan leda till olikhet i rättstillämpningen. För att undvika det skulle ändringar av annat slag i och för sig kunna göras i det nuvarande regelverket. Sådana ändringar kan dock förväntas bli omfattande och följderna kan bli ett mer svåröverblickbart och svårtillgängligt regelverk.

En reglering som innebär att en ny kategori av åklagare införs bedöms av samma skäl inte vara ändamålsenlig. Det går förvisso att argumentera för att en reglering av Eppo-åklagarna inom en tredje kategori skulle stå i överensstämmelse med skäl 32 om att åklagarna inom Eppo bör ges en funktionellt och rättsligt oberoende ställning som skiljer sig från åklagares ställning enligt nationell rätt. Samma resultat kan emellertid uppnås genom att göra Eppo-åklagare till särskilda åklagare. Det finns under alla förhållanden inte några starka skäl för att frånga den nuvarande strukturen i svensk rätt med allmänna och särskilda åklagare.

Eppos svenska åklagare ska vara särskilda åklagare

Det alternativ som återstår, och också framstår som mest ändamålsenligt, är att föreskriva att Eppos svenska åklagare ska vara särskilda åklagare. Med en sådan lösning kan den befintliga strukturen behållas, samtidigt som det kan tydliggöras vad som ska gälla i de fall där Eppo har behörighet.

Enligt 7 kap. 8 § rättegångsbalken gäller för särskilda åklagare vad som är föreskrivet för dem. Om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet blir Eppo-förordningen gällande rätt här utan att det behövs lagstiftning. Eftersom Eppo-förordningen föreskriver att

det är Eppo, inte myndighetens åklagare, som har det yttersta ansvaret för utredning och lagföring kommer det att vara särskilt föreskrivet att den svenska självständighetsprincipen inte gäller för dem.

Att föreskriva att Eppos svenska åklagare ska vara särskilda åklagare, trots att det inte är de som är ytterst ansvariga, avviker från vad som gäller för de särskilda åklagare som verkar i Sverige i dag. Befintliga bestämmelser om särskilda åklagare innebär nämligen att det är JO och JK respektive, beträffande tullåklagare, särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket som är särskilda åklagare. De är ytterst ansvariga för de åtgärder som de i egenskap av åklagare vidtar vid utredning eller lagföring. Det gäller även om en annan åklagare har anlitats för uppdraget.

Såvitt utredningen kan bedöma finns det emellertid ingenting som hindrar att Eppos svenska åklagare ändå görs till särskilda åklagare. Alternativet skulle vara att göra myndigheten Eppo till särskild åklagare. I det sammanhanget måste det emellertid konstateras att Eppo som myndighet enligt förordningen inte förutsätts ha samma befogenheter som nationella åklagare. Det i sig talar mot att göra myndigheten Eppo till särskild åklagare. Ett sådant alternativ skulle dessutom i än större utsträckning avvika från dagens svenska ordning, eftersom det i dag inte i något fall är en myndighet som har rollen som särskild åklagare. Även strukturen i det svenska systemet talar mot det, eftersom regelverket utgår från att det alltid är en åklagare, inte den myndighet som åklagaren arbetar vid, som är beslutsfattare. Det bör påpekas att även om en enskild åklagare enligt exempelvis rättegångsbalken har rätt att vidta en viss åtgärd så finns det ingenting annat än självständighetsprincipen som hindrar åklagaren från att ta emot instruktioner från en överordnad åklagare inför åtgärden. Eftersom den principen inte ska gälla för Eppo-åklagare förefaller det både oproblematiskt och rimligt att föreskriva att de svenska Eppo-åklagarna, inte Eppo, ska vara särskilda åklagare. Till det kan läggas att det följer av Eppo-förordningen att det är de europeiska delegerade åklagarna som ska ansvara för bl.a. utredningar och lagföring. Även om det ansvaret är inskränkt i flera avseenden så finns det områden där åklagarna får agera utan beslut av den permanenta avdelningen eller den övervakande europeiska åklagaren, om än alltid på Eppos vägnar. Det talar också mot att göra myndigheten Eppo till särskild åklagare och för att föreskriva att myndighetens åklagare ska vara det.

Enligt artikel 5.3 har Eppo-förordningen företrädare framför nationell rätt vid konflikt mellan reglerna. Det framstår därför som problematiskt att göra Eppos svenska åklagare till särskilda åklagare, trots att det strukturellt avviker något från nu rådande svenska förhållanden.

Att Eppos åklagare ska ha samma befogenheter som nationella åklagare i sina utredningar talar inte heller mot att göra dem till särskilda åklagare. En särskild åklagare kan – beroende på hur regleringen utformas – ges samma befogenheter som allmänna åklagare inom sitt verksamhetsområde. Det kan tilläggas att en ordning som innebär att Eppos svenska åklagare ska vara särskilda åklagare avviker från den nuvarande ordningen även på det sättet att åklagararbetet är Eppos huvudsyssla, jfr beskrivningen beträffande andra särskilda åklagare i avsnitt 5.3. Inte heller den skillnaden utgör dock skäl att välja en annan lösning än den som utredningen nu föreslår.

Utredningens slutsats blir således att Eppos svenska åklagare bör vara särskilda åklagare när de utför åklagararbete för Eppo i Sverige. Det är i huvudsak de europeiska delegerade åklagarna som kommer att utföra åklagararbetet inom Eppo. De kommer att verka i Sverige enligt svenska straffrättsliga och processuella regler. När det gäller den svenska europeiska åklagaren kan han eller hon, enligt artikel 28.4 i Eppo-förordningen, personligen komma att genomföra en utredning i stället för den europeiska delegerade åklagaren. I sådana fall ska enligt artikeln medlemsstaterna se till att den europeiska åklagaren har rätt att begära eller beordra utredningsåtgärder och andra åtgärder och att han eller hon har alla de befogenheter, skyldigheter och förpliktelser som en europeisk delegerad åklagare har enligt förordningen och nationell lagstiftning. Det framstår därför som nödvändigt att också den svenska europeiska åklagaren får status som särskild åklagare.

Bestämmelser om att Eppos svenska åklagare ska vara särskilda åklagare bör tas in i lag. De bör lämpligen formuleras så att de svenska europeiska delegerade åklagarna är särskilda åklagare när de utför uppgifter för Eppo medan den svenska europeiska åklagaren är särskild åklagare när han eller hon har övertagit åklagaruppgifter enligt artikel 28.4 i Eppo-förordningen.

7.2.4 En lag som kompletterar Eppo-förordningen

Utredningens förslag: En lag som kompletterar Eppo-förordningen införs. Bestämmelser om att den svenska europeiska åklagaren och svenska europeiska delegerade åklagare är särskilda åklagare tas in i lagen. Lagen kompletteras med en förordning.

Skälen för utredningens förslag

En ny lag behövs

Eppo-förordningens artiklar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. Några särskilda åtgärder för att införliva förordningens materiella bestämmelser med nationell rätt får Sverige därför inte vidta.

Enligt förslaget i avsnitt 7.2.3 ska Eppos svenska åklagare vara särskilda åklagare och en bestämmelse om det tas in i lag. Det finns, som utredningen utvecklar i kommande kapitel, behov av vissa ytterligare bestämmelser som kompletterar Eppo-förordningen. Enligt utredningens mening framstår det som mest ändamålsenligt att så långt möjligt samla bestämmelserna i en lag. Mot bakgrund av att det i flera avseenden saknas motsvarande lagstiftning som den som utredningen kommer att föreslå är det lämpligaste att införa en helt ny lag. Det gör lagstiftningen om Eppo mer lättöverskådlig. Liksom i andra fall där det införts lagar med kompletterande bestämmelser till EU-förordningar bör det i lagen inledningsvis föreskrivas att den innehåller bestämmelser som kompletterar Eppo-förordningen.

Vissa frågor bör regleras i förordning

Vissa frågor som utredningen återkommer till i det följande kräver författningsreglering men är inte sådana att regleringen behöver finnas i lag. Det gäller t.ex. förfarandet för nominering av åklagare och frågor av administrativ karaktär. Den nya lagen bör därför kompletteras med en ny förordning.

8 Organisationen

8.1 Utredningsdirektiven

När de europeiska delegerade åklagarna agerar inom ramen för sitt uppdrag i enlighet med förordningen ska de vara oberoende av nationella åklagarmyndigheter och inte ha några skyldigheter gentemot sådana. De europeiska delegerade åklagarna får även utöva verksamhet som nationella åklagare i den utsträckning som det inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.

Mot den bakgrunden ska utredningen enligt direktiven lämna de författningsförslag eller förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga. Utredningen ska också föreslå vid vilken befintlig svensk myndighet de europeiska delegerade åklagarna ska placeras.

8.2 Antalet svenska europeiska delegerade åklagare

8.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Av artikel 13.2 framgår att det i varje medlemsstat ska finnas minst två europeiska delegerade åklagare. Samma artikel föreskriver att den europeiska chefsåklagaren efter samråd och uppnådd överenskommelse med medlemsstaternas berörda myndigheter ska godkänna antalet europeiska delegerade åklagare och den funktionella och territoriella uppdelningen av befogenheter mellan europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat.

8.2.2 Förväntat antal Eppo-ärenden i Sverige

Den statistik som finns visar inte hela bilden

Det finns i dag ingen samlad redovisning av antalet ärenden som skulle kunna omfattas av Eppos behörighet, om Sverige vore en del av det fördjupade Eppo-samarbetet. Inom rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (i fortsättningen Sefi-rådet), som har inrättats av regeringen för att främja en effektiv och korrekt användning av EU-relaterade medel i Sverige, har det dock tagits fram visst underlag för en sådan redovisning. Sefi-rådet består av företrädare för myndigheter som på olika sätt är involverade i förvaltningen och skyddet av EU:s medel i Sverige, själva eller via en deltagande part.

Vart tredje år lämnar Sefi-rådet en rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige till regeringen. I den senaste rapporten, Rapport om skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige 2016–2018, konstaterades bl.a. följande. Antalet anmälningar till Ekobrottsmyndigheten avseende misstänkta bedrägerier med EU-medel har sedan år 2001 varierat mellan 5 och 36 per år. Under den treårsperiod som rapporten avser gjordes totalt 15 anmälningar till Ekobrottsmyndigheten avseende misstänkta sådana bedrägerier. Det var en minskning jämfört med föregående treårsperiod då det inkom 35 anmälningar. De flesta anmälningarna avser strukturfondsstöd och jordbruksstöd. De som anmäler är förvaltande, attesterande och utbetalande myndigheter, revisionsmyndigheter, Olaf och privatpersoner. Endast ett litet antal av anmälningarna leder till att åtal väcks. Det beror vanligtvis på svårigheter att styrka de subjektiva rekvisiten, dvs. uppsåt eller i förekommande fall oaktsamhet.

I rapporten diskuteras antalet anmälningar och åtal. Sefi-rådet framhåller bl.a. följande. Antalet anmälningar är lågt, också i ett europeiskt perspektiv, särskilt som de myndigheter som förvaltar EU-medel tillsammans gör årliga utbetalningar om knappt 15 miljarder kronor. Det finns emellertid inte någon lagstadgad skyldighet för myndigheterna i fråga att anmäla misstänkta bedrägerier. Det är svårt att skönja karaktäristiska tillvägagångssätt och trender mot bakgrund av det låga antalet anmälningar. I de flesta ärenden har det dock varit fråga om vilseledande avseende stödberättigade kostnader. Det har varit fråga om fiktiva eller verkliga kostnader som legat utanför projektperioden eller kostnader som inte var betalda vid tidpunkten för rekvisition. Anspråk på stöd kan också ha avsett annat

än det som stödet har beviljats för. De misstänkta personerna använde sig inte sällan av manipulerade handlingar, såsom kvitton, fakturor eller utdrag ur bokföringen, för att styrka att redovisade kostnader betalats och att projekt hade genomförts. Det förekom också att projektägare på ett otillbörligt sätt hade anlitat närstående konsulter eller företag i sina projekt. Ett genomgående problem vid Ekobrottsmyndighetens utredningar är att det är svårt att visa att någon medvetet har lämnat oriktiga uppgifter. Även om de objektiva rekvisiten för brott är uppfyllda går det därför ofta inte att styrka de subjektiva rekvisiten. Merparten av samtliga inledda förundersökningar läggs av den anledningen ned.

Utredningen har också fått följande uppgifter från Sefi-rådet. År 2019 anmäldes 13 fall och under innevarande år hade det fram till den 1 oktober anmälts sex fall. Av anmälningarna under år 2019 och 2020 har en lett till åtal och fyra till nedlagda förundersökningar. I övriga ärenden pågår alltjämt förundersökning. Vidare har Sefi-rådet upplyst utredningen om att Olaf år 2019 bedrev fem utredningar, varav två på plats i Sverige, som avsåg medel som betalats ut direkt från EU. Sefi-rådet har på grund av det låga antalet anmälningar beslutat att ta fram en lägesbild genom att granska ett 60-tal ärenden där myndigheterna har identifierat och anmält fel, men inte gjort någon brottsanmälan. Syftet är att bedöma om felet också är av den karaktären att de borde ha anmälts som misstänkt brottslighet.

Det kan noteras att den bedrägeribrottslighet som omfattas av redovisningen i Sefi-rådets rapport endast motsvarar en del av brotten som Eppos behörighet kan omfatta (se avsnitt 10.2). Någon motsvarande sammanställning beträffande anmälningar av andra typer av brott, t.ex. mutbrott och penningtvättsbrott riktade mot EU:s finansiella intressen, finns emellertid inte. Det hindrar inte att viss generell brottsstatistik tas i beaktande.

Institutet mot mutor (i fortsättningen IMM), en näringslivsorganisation med uppdraget att motverka korruption och underlätta för samhällets aktörer att göra rätt, gör årligen en sammanställning avseende mutbrottslighet i Sverige. Av institutets senaste rapport, Mutbrott i Sverige 2019, IMM:s rättsfallssamling sektor för sektor, framgår bl.a. att 46 personer åtalades för mutbrott år 2019, varav 13 åtalades för grova brott. En klar majoritet av ärendena gällde förhållandet mellan privat och offentlig verksamhet. Enligt motsvarande rapport från IMM avseende år 2018 framgår bl.a. att då åtalades

44 personer, varav 10 för grova brott. Det året, som avvek från året innan, avsåg en knapp majoritet, 55 procent, av ärendena förhållanden i privat verksamhet. Av de kortfattade redovisningarna av rättsfallen i rapporterna framgår att inte något fall avsåg brott riktat mot EU:s finansiella intressen. Slutsatserna som möjligen låter sig dras av statistiken är att lagföring för mutbrott väcks i begränsad omfattning i Sverige och att det är mycket ovanligt med åtal för mutbrott kopplade till EU:s finansiella intressen.

När det gäller penningtvättsbrott lagfördes 301 personer för cirka 1 000 sådana brott i Sverige år 2018 enligt Brottsförebyggande rådets (i fortsättningen Brå) rapport 2019:17 Penningtvättsbrott – En uppföljning av lagens tillämpning. Av Brås slutsatser i rapporten framgår bl.a. att en relativt liten andel av ärendena tycks innehålla avancerade penningtvättsupplägg. Det finns ingen särredovisning av penningtvättsbrott som påverkat EU:s finansiella intressen. En slutsats som möjligen låter sig dras utifrån Brås rapport är att antalet penningtvättsbrott som Eppo kan vara behörig för i Sverige förväntas vara lågt. Samtidigt bör det framhållas att när Eppo är behörig för penningtvättsbrott i Sverige kan de brotten komma att ta omfattande utrednings- och åklagarresurser i anspråk, mot bakgrund av de avancerade upplägg de får förväntas innehålla.

Den nu redovisade statistiken säger ingenting om de faktiska förhållandena, dvs. hur många brott som begås i Sverige som Eppo i och för sig kan vara behörig för. I stället ger den, i bästa fall, en fingerisning om i vilken omfattning det alls förekommer ärenden som i framtiden skulle kunna omfattas av Eppos behörighet. När det gäller förskingringsbrott, skattebrott och tullbrott, dvs. andra brott för vilka Eppo kan vara behörig men som inte omfattas av Sefi-rådets rapportering, saknas relevant statistik som gör det möjligt att dra slutsatser om antalet ärenden som kan komma att omfattas av Eppos behörighet.

Det kan förväntas fler ärenden än i dag

Även om det underlag som presenterats inte är fullständigt bör det kunna användas som en utgångspunkt för övervägandena om mängden ärenden som de svenska europeiska delegerade åklagarna förväntas få hantera. Statistiken måste emellertid värderas försiktigt. Som

Sefi-rådet har påpekat framstår anmälningfrekvensen för de brott som redovisas i dess rapport som låg. Det finns skäl att anta att det samma kan gälla för övriga brott som Eppos behörighet kan omfatta. Annorlunda uttryckt kan det innebära att mörkertalet kan vara stort. Redan åtgärder som kan minska mörkertalet något kan därför få stort genomslag för mängden svenska Eppo-ärenden.

Det är troligt att en svensk medverkan i Eppo i sig kan komma att öka anmälningfrekvensen. Medvetenheten bland de myndigheter som förvaltar EU-medel om att det finns en myndighet som uteslutande arbetar med sådana frågor kan nämligen förväntas skapa incitament för fler anmälningar. Om Eppo får den effektivitet som det är tänkt kan det leda till att fler oegentligheter och brott än vad som är fallet i dag uppmärksammas i utredningar som görs av förvaltande eller kontrollerande myndigheter. Ändringar i regler eller instruktioner för myndigheter, exempelvis om det införs anmälningsskyldighet för de myndigheter som förvaltar EU-medel, skulle också kunna få effekt på anmälningfrekvensen. Även informationsinsatser riktade mot dessa myndigheter eller organisationsförändringar inom dem skulle kunna ha sådan påverkan. Anmälningarna bygger på bedömningar från handläggare vid myndigheterna. Många gånger har de inte tillräckliga kunskaper om vad som är straffbart. Förekomsten av en specialiserad myndighet som de kan vända sig direkt till kan bidra till en ökad anmälningbenägenhet. Till det kommer det omfattande arbete som pågår inom EU för att skydda unionens finansiella intressen. Det finns därför anledning att räkna med att fler brott kan komma att upptäckas och att anmälningbenägenheten kan komma att öka. Det bör tas höjd för det. Det kan också i framtiden förväntas att fler åtgärder kommer att vidtas för att öka antalet anmälningar.

Inte bara anmälningfrekvensen kan emellertid komma att påverka Eppos arbetsmängd. Även de ansträngningar som myndigheten själv kommer att vidta behöver beaktas, t.ex. utbildningsinsatser riktade mot tjänstemän som övervakar förvaltningen av fonder och andra stödinsatser. Det kan nämligen förutsättas att Eppo kommer att vara mycket aktiv i arbetet med att få fram nya ärenden. Sådana åtgärder kan förväntas minska mörkertalet ytterligare.

Det framstår dessutom som tänkbart att förgreningar till Sverige kommer att upptäckas i utredningar i andra medlemsstater. I takt med att Eppos verksamhet och samarbetet inom myndigheten ut-

vecklas kan det förväntas att de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att engageras i sådana ärenden och att antalet ärenden kommer att öka även av den anledningen.

En uppskattning av antalet svenska Eppo-ärenden

Frågan är mot den beskrivna bakgrunden hur många ärenden som man bör räkna med att svenska europeiska delegerade åklagare skulle komma att hantera. Enligt Sefi-rådets statistik har det varit mellan 5 och 36 anmälda ärenden årligen under åren 2001–2018. Trots att det har varit ett klart lägre antal under senare år bör enligt utredningens mening det högre av dessa tal vara en utgångspunkt. En uppräknings bör också göras utifrån dels de brott som inte omfattas av Sefi-rådets redovisning, dels att mörkertalet kan förväntas minska som nyss har beskrivits. Dessutom bör rapporteringsförfarandet som diskuteras i avsnitt 8.3.2 och 8.3.3, vilket förväntas ge Eppo fler anmälningar om brott mot EU:s finansiella intressen än de som i dag kommer in till Ekobrottsmyndigheten, leda till viss uppräknings. I avsaknad av faktaunderlag måste sådana uppräknings göras genom rena uppskattningar.

Med hänsyn till alla dessa faktorer uppskattar utredningen antalet årliga ärenden till det dubbla jämfört med Sefi-rådets rapportering, dvs. som mest omkring 70 ärenden per år. Det bör dock understrykas att den uppskattningen är förenad med mycket stor osäkerhet.

8.2.3 Förväntad arbetsbörda

Utredningens förslag: Det ska finnas två svenska europeiska delegerade åklagare. En bestämmelse om det tas in i förordning.

Skälen för utredningens förslag

En jämförelse med befintliga åklagarärenden

När det gäller arbetsbördan för de svenska europeiska delegerade åklagarna i de ärenden som Eppo kan vara behörig att handlägga blir det också fråga om uppskattningar. En rimlig utgångspunkt för så-

dana uppskattningar är att jämföra med nuvarande förhållanden för svenska åklagare, eftersom Eppo ska handlägga ärenden som i dag handläggs av nationella åklagare.

Av Åklagarmyndighetens respektive Ekobrottsmyndighetens årsredovisningar för år 2019 framgår bl.a. följande. Till Åklagarmyndigheten kom det år 2019 in cirka 171 000 ärenden. Samma år avslutades cirka 176 000 ärenden. Det fanns knappt 1 000 åklagare vid myndigheten. Med beaktande av sjukfrånvaro innebar det att varje åklagare under år 2019 avslutade i genomsnitt knappt 180 ärenden. Den genomsnittliga genomströmningstiden per ärende, från inkommen anmälan till beslut, var enligt årsredovisningen 141 dagar. Till Ekobrottsmyndigheten kom det år 2019 in cirka 7 400 ärenden. Omkring 7 800 ärenden avslutades. Det fanns cirka 110 åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Med beaktande av sjukfrånvaro innebar det att varje åklagare avslutade i genomsnitt knappt 70 ärenden. Den genomsnittliga genomströmningstiden per ärende vid Ekobrottsmyndigheten, från inkommen anmälan till beslut, var enligt årsredovisningen 234 dagar.

Det ger naturligtvis inte en fullständig bild av åklagares arbetsbörda i enskilda ärenden att använda genomsnittsberäkningar. Det beror bl.a. på att det är mycket stor skillnad i komplexitet mellan olika ärenden. Vissa ärenden kan kräva en åklagarresurs under ett helt år eller längre, medan det i andra ärenden kan räcka med några få handläggningsåtgärder av åklagaren. Det kan förväntas att Eppos ärenden sällan kommer att vara av det senare slaget. Det kan också förutses att i de fall där åtal väcks av Eppo-åklagare kommer handläggningstiden i domstol att vara förhållandevis lång, med hänsyn till ärendenas förväntade komplexitet och karaktär. Trots det anförda ger genomsnittsberäkningar en övergripande bild av åklagarnas arbetsbörda. Dessutom är det svårt att finna en bättre metod än genomsnittsberäkningar av ett stort antal ärenden för att få något slags mått att använda vid preliminära uppskattningar av behovet av åklagare för Eppos verksamhet i Sverige.

Viss justering är nödvändig

Under förutsättning att uppskattningarna beaktar de faktiska förhållandena kring de ärenden som Eppo kommer att hantera, bör de siffror som nyss har presenterats alltså kunna tjäna som utgångspunkt för analysen av den förväntade arbetsbördan för Eppos svenska åklagare. Det är dock nödvändigt att göra vissa justeringar.

En första omständighet som måste beaktas är att Åklagarmyndighetens data innehåller samtliga brottskategorier. Det innebär att en stor mängd av ärendena, i relation till det som Eppo kan förväntas utreda, är väsentligt mindre omfattande och enklare till sin karaktär än vad ett genomsnittligt ärende som Eppo ska handlägga kan förväntas vara. Det kan t.ex. vara fråga om rattfylleri och andra trafikbrott, ringa förmögenhetsbrott och liknande. Det är därför rimligt att utgå från att arbetet i Eppo-ärenden, till sin omfattning och tidsåtgång har större likheter med arbetet i Ekobrottsmyndighetens ärenden.

Något som också måste beaktas är strukturen för Eppos verksamhet. Åklagaruppgifterna kommer att, i avgörande frågor, kräva beslut från den centrala nivån. Det förutsätter i sin tur att information förs fram och tillbaka i olika stadier av handläggningen mellan den centraliserade och den decentraliserade nivån. De svenska europeiska delegerade åklagarna förutsätts utarbeta underlag för de permanenta avdelningarnas beslut. De åklagarna kommer därmed inte att vara självständiga på samma sätt som när de utför arbete i åklagarväsendet. Det gör att handläggningstiderna kommer att bli längre än i motsvarande nationella ärenden. Nödvändig informationsöverföring mellan Eppo och svenska myndigheter kommer också att medföra tidsutdräkt, exempelvis när den permanenta avdelningen vill ha kompletterande uppgifter. Dessutom måste det beaktas att de europeiska delegerade åklagarna kommer att behöva hantera även ärenden som Eppo inte är behörig för, eftersom rapporteringen till Eppo sannolikt kommer att omfatta mer än enbart ärenden som slutligen visar sig höra hemma där (se avsnitt 8.3.3). Det innebär att de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att behöva sätta sig in i samtliga svenska ärenden som rapporteras till Eppo, i avvaktan på att Eppo tar ställning till behörighetsfrågan. Viss tid kommer sannolikt också att gå åt till att lämna tillbaka ärenden till behörig myndighet.

Vidare måste de uppgifter som framkommer i Sefi-rådets rapportering avseende karaktären av de ärenden som Ekobrottsmyndigheten får in vid misstanke om bedrägerier med EU-medel beaktas. Där framgår att ärendena visserligen är resurskrävande, i så måtto att det ofta är mycket material att gå igenom, men att de inte sällan resulterar i nedläggningsbeslut eftersom det subjektiva rekvisitet är svårt att leda i bevis. Även om det kan antas att Eppo i något högre grad kommer att ta ärenden till lagföring, kommer problemet med att styrka subjektiva rekvisit att gälla även för Eppo. Det kan, efter en inkörningsperiod, leda till att flertalet av utredningarna på samma sätt som i dag inte slutar med lagföring.

I bedömningen bör det också tas höjd för det arbete som Eppos åklagare kan behöva lägga på annat än frågor relaterade till svenska Eppo-ärenden. Eftersom Eppo kommer att verka i flera länder och förordningen föreskriver hur det ska gå till när europeiska delegerade åklagare ska hjälpa varandra i gränsöverskridande frågor, vilket behandlas i kapitel 12, kommer de svenska europeiska delegerade åklagarnas tid att tas i anspråk för det. Dessutom kan utbildningsinsatser, konferenser och annat sidoarbete förväntas bli tämligen omfattande, åtminstone under början av Eppos verksamhet. Även svenska åklagare är sysselsatta med sidouppgifter i viss utsträckning, t.ex. övergripande frågor och utbildning. Sådan tid är inte bokräknad i genomsnittstiderna som har presenterats. Utredningen gör dock bedömningen att de europeiska delegerade åklagarna, i vart fall under en inkörningsperiod, kan förväntas lägga betydligt större del av sin tid på sådant.

Minimibemanningen bör vara tillräcklig för svenska behov

De angivna omständigheterna talar för att det – i brist på annat underlag – finns skäl att i fråga om handläggningstid per ärende utgå från att de genomsnittliga uppgifterna i Ekobrottsmyndighetens årsredovisning ligger närmare Eppos genomsnittliga handläggningstider än motsvarande uppgifter i Åklagarmyndighetens årsredovisning. De olika omständigheter som framhållits i föregående avsnitt gör emellertid att det är svårt att med någon exakthet uttala sig om arbetsbördan. Det finns dock mycket som talar för att Eppos ären-

den i genomsnitt kan förväntas vara mer tidskrävande än vad Ekobrottsmyndighetens ärenden i genomsnitt är.

Även med den betydande osäkerhet som ligger i den uppskattningen bedöms behovet av svenska europeiska delegerade åklagare, sett till antal ärenden och arbetsmängd i ärendena, inte vara särskilt stort. Utredningen anser därför att Sverige, till dess att det faktiskt har visat sig finnas ett större behov, bör utgå från det i Eppo-förordningen angivna minimiantalet europeiska delegerade åklagare, dvs. två åklagare. En reglering av antalet åklagare bör tas in i förordning. Det kan diskuteras om det finns anledning att i regleringen ange antalet till ”minst” två i stället för att specificera antalet, för att ha en inbyggd flexibilitet. Utredningen bedömer emellertid, främst med hänsyn till att en ändring av antalet europeiska delegerade åklagare enligt artikel 13.2 i Eppo-förordningen behöver förhandlas med och godkännas av den europeiska chefsåklagaren, att antalet bör preciseras. Eftersom regleringen finns i förordning finns det möjlighet att förhållandevis snabbt ändra antalet åklagare om behovet skulle visa sig vara större än vad utredningens uppskattningar visar eller om det av andra skäl finns anledning att ändra antalet.

8.2.4 Funktionell och territoriell uppdelning

Utredningens förslag: I den nya förordningen föreskrivs det att Eppos svenska åklagare får utföra åklagarverksamhet i hela landet.

Skälen för utredningens förslag: Sverige ska enligt artikel 13.2 i Eppo-förordningen samråda med den europeiska chefsåklagaren angående såväl antalet svenska europeiska delegerade åklagare som den funktionella och territoriella uppdelningen av befogenheter mellan de svenska europeiska delegerade åklagarna. Utredningen återkommer till frågan om samråd med den europeiska chefsåklagaren i avsnitt 19.3.2. Här behandlas enbart frågan om funktionell eller territoriell uppdelning.

Begreppet funktionell behörighetsfördelning mellan europeiska delegerade åklagare kan enligt skäl 44 möjliggöra en fördelning av uppgifter mellan åklagarna. Det finns enligt utredningens mening inga starka skäl för att genomföra en sådan fördelning i Sverige.

Eftersom utredningen anser att det är tillräckligt med två svenska europeiska delegerade åklagare kan en sådan fördelning tvärtom riskera att göra deras arbete sårbart. Någon funktionell uppdelning bör därför inte komma i fråga.

När det gäller territoriell uppdelning får svenska åklagare enligt 6 § åklagarförordningen utföra åklagaruppgifter i hela landet. Motvarande bör gälla för de svenska europeiska delegerade åklagarna, eftersom även begränsningar i det avseendet skulle göra deras verksamhet mer sårbar. Bestämmelsen i åklagarförordningen gäller enligt sin ordalydelse endast för åklagare inom åklagarväsendet. En motvarande bestämmelse bör därför införas för Eppo-åklagare. Den bör även gälla för den svenska europeiska åklagaren när han eller hon har övertagit en åklagaruppgift enligt artikel 28.4. Bestämmelsen om åklagarnas territoriella behörighet bör framgå av den nya förordningen. Självklart är dock Eppo-åklagarnas rätt att utföra åklagaruppgifter begränsad av den behörighet som följer av Eppo-förordningen, dvs. till ärenden som Eppo är behörig att utreda.

8.3 Rapportering till och från Eppo

8.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Generella bestämmelser

Enligt artikel 24.1 i Eppo-förordningen ska medlemsstaterna, genom de myndigheter som är behöriga enligt nationell lagstiftning, utan onödigt dröjsmål till Eppo rapportera alla brottsliga handlingar som Eppo skulle kunna utöva sin behörighet för. När en brottsbekämpande myndighet inleder en utredning av ett sådant brott eller, efter att ha inlett en utredning, finner att utredningen avser ett sådant brott, ska myndigheten utan onödigt dröjsmål informera Eppo. Det följer av artikel 24.2. Den nationella myndigheten ska, enligt artikel 24.3 och 24.5, alltid informera Eppo. Det gäller även om den anser att Eppo inte skulle kunna utöva behörighet eller om det inte är möjligt att bedöma om vissa kriterier för behörighet är uppfyllda.

I artikel 24.4 i Eppo-förordningen framgår vad rapporten som ska lämnas till Eppo minst ska innehålla. Det ska vara en beskrivning av sakförhållandena, däribland en bedömning av den skada som har orsakats eller som sannolikt kommer att orsakas, tillsammans med

möjlig brottsrubricering och alla tillgängliga uppgifter om potentiella brottsoffer, misstänkta och eventuella andra inblandade personer. Enligt artikel 24.6 ska Eppo kontrollera informationen som den får in och bedöma om det finns skäl att inleda en utredning eller att utöva rätten att ta över handläggningen.

Eppo ska utöva sin behörighet genom att antingen inleda en utredning eller ta över handläggningen av en utredning från en medlemsstat. Om Eppo beslutar att utöva sin behörighet ska de nationella myndigheterna inte utöva sin behörighet i fråga om samma brottsliga gärning. Det framgår av artikel 25.1 i Eppo-förordningen.

Enligt artikel 25.4 ska Eppo utan onödigt dröjsmål informera de behöriga nationella myndigheterna om alla eventuella beslut om att Eppo ska utöva eller avstå från att utöva sin behörighet. Om meningsskiljaktighet uppstår mellan Eppo och den nationella åklagarmyndigheten om huruvida det brottsliga handlandet omfattas av artikel 22.2 eller 22.3 eller artikel 25.2 eller 25.3 finns det en särskild beslutsordning. Enligt artikel 25.6 ska nämligen de nationella myndigheter som är behöriga att besluta om behörighetsfördelning avseende lagföring på nationell nivå besluta vem som ska vara behörig att utreda ärendet i ett sådant fall. Medlemsstaterna ska enligt samma artikel ange vilken nationell myndighet som ska besluta om det. Det bör också nämnas att enligt artikel 42.2 c ska EU-domstolen vara behörig att meddela förhandsavgöranden i enlighet med artikel 267 FEUF om tolkningen av artiklarna 22 och 25 med avseende på en behörighetskonflikt mellan Eppo och de nationella myndigheterna.

Eppos inledande av utredning

Enligt artikel 26.1 i Eppo-förordningen ska den europeiska delegerade åklagaren inleda en utredning om det i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning finns rimliga skäl att anta att ett brott som omfattas av Eppos behörighet håller på att begås eller har begåtts. Har den europeiska delegerade åklagaren inte inlett en utredning ska den permanenta avdelning som tilldelats ärendet, enligt artikel 26.3, ge en europeisk delegerad åklagare i uppdrag att inleda en sådan utredning. Av artikel 26.7 framgår att Eppo utan onödigt dröjsmål ska informera de behöriga nationella myndigheterna om alla eventuella beslut att inleda en utredning.

Eppos övertagande av utredning

Enligt artikel 27.1 i Eppo-förordningen ska Eppo – efter att ha mottagit all relevant information – fatta beslut i fråga om att utöva sin rätt att överta handläggningen av en utredning. Artikeln föreskriver att det ska göras snarast möjligt, dock senast fem dagar efter det att Eppo har mottagit informationen från de nationella myndigheterna. Eppo ska också underrätta de nationella myndigheterna om beslutet. Den europeiska chefsåklagaren får i ett enskilt ärende förlänga tidsfristen med maximalt fem dagar och ska då underrätta de nationella myndigheterna om det.

Under de tidsperioder som anges i artikel 27.1 ska nationella myndigheter avhålla sig från att fatta beslut som kan leda till att Eppo hindras från att utöva sin rätt att överta handläggningen. De nationella myndigheterna ska dock enligt artikel 27.2 vidta eventuella brådskande åtgärder som krävs för att garantera en effektiv utredning och lagföring.

Artikel 27.3 i Eppo-förordningen reglerar den situationen att Eppo, på annat sätt än genom den information som avses i artikel 24.2, blir medveten om att en utredning om ett brott för vilket Eppo kan vara behörig redan pågår i en medlemsstat. Eppo ska då utan dröjsmål underrätta de behöriga myndigheterna om det och, efter att i vederbörlig ordning ha informerats i enlighet med artikel 24.2, besluta om huruvida Eppo ska utöva sin rätt att överta handläggningen. Samma tidsfrister som anges i artikel 27.1 gäller för beslutsfattandet.

Vid behov ska Eppo enligt artikel 27.4 rådgöra med de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten innan Eppo beslutar om myndigheten ska utöva sin rätt att överta handläggningen.

När Eppo utövar sin rätt att överta handläggningen ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna överföra ärendeakten till Eppo och avstå från att vidta ytterligare utredningsåtgärder i fråga om samma gärning. Det regleras i artikel 27.5.

Rätten att överta handläggningen kan enligt artikel 27.6 utövas av en europeisk delegerad åklagare.

Enligt artikel 27.7 ska Eppo, när myndigheten avstått från att utöva sin behörighet, utan onödigt dröjsmål underrätta de nationella myndigheterna. Där föreskrivs också att de nationella myndigheterna ska underrätta Eppo om eventuella nya sakförhållanden som

kan ge Eppo skäl att ompröva sitt beslut att inte utöva sin behörighet. Det kan t.ex. aktualiseras om det visar sig att den ekonomiska skadan är betydligt större än vad som ursprungligen antogs. Ett annat exempel kan vara att det har framkommit att någon tjänsteman eller annan anställd i ett EU-organ har medverkat i brottet. Eppo får, efter att ha fått sådan information, utöva sin rätt att överta handläggningen – förutsatt att den nationella utredningen ännu inte har avslutats och att åtal inte har väckts. Ett sådant beslut ska fattas inom de tidsfrister som anges i artikel 27.1.

8.3.2 En central funktion ska vara kontaktpunkt mot Eppo

Utredningens förslag: Det ska finnas en central funktion som är kontaktpunkt gentemot Eppo. Det regleras i förordning.

Skälen för utredningens förslag

Ett rapporteringssystem ska finnas

De artiklar i Eppo-förordningen som har redovisats i avsnitt 8.3.1 förutsätter ett tämligen omfattande informationsutbyte mellan Eppo och nationella myndigheter. Det finns dessutom fler artiklar i förordningen som förutsätter sådant informationsutbyte. Utredningen återkommer till det.

Viss ledning kring hur rapporteringen är tänkt att gå till finns i några av skälen till Eppo-förordningen. Av skäl 51 framgår bl.a. att medlemsstaternas nationella myndigheter bör följa de befintliga rapporteringsförfarandena och införa effektiva system för preliminära bedömningar av anklagelser som rapporteras till dem. Vad som avses med befintliga rapporteringsförfaranden förklaras inte, men utredningen utgår från att uttrycket tar sikte på den rapportering av eventuella brottsmisstankar som görs på nationell nivå. Enligt skäl 52 bör medlemsstaternas myndigheter inrätta ett system som säkerställer att information snarast möjligt rapporteras till Eppo. Av samma skäl framgår att medlemsstaterna själva får bestämma om de ska inrätta ett direkt eller ett centralt system. Skäl 53 anger bl.a. att rapporteringsskyldigheten bör ges en bred tolkning och att det är viktigt att den fullgörs, för att Eppo ska kunna fungera väl. Vidare framhålls att

det är viktigt att det säkerställs att nationella myndigheter rapporterar ärenden där det inte omedelbart är möjligt att bedöma vissa kriterier. Dessa skäl bör vara vägledande för utredningens överväganden om hur rapporteringen bör organiseras.

Enligt artikel 24.1 ska det vara en behörig myndighet enligt medlemsstatens lagstiftning som ska rapportera till Eppo. En behörig myndighet är den som medlemsstaten bestämmer, vilket framgår av artikel 117. Behörig myndighet i Sverige bör enligt utredningens uppfattning utses utifrån valet av rapporteringssystem.

Viss rapportering förekommer redan

Misstankar om brott kommer till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom på olika sätt. Beträffande en del brott som kan omfattas av Eppos behörighet finns det upparbetade rutiner. För de myndigheter i Sverige som förvaltar medel från EU-fonder har Sefirådet tagit fram en särskild anmälningspolicy, Anmälningspolicy för misstänkta EU-bedrägerier, februari 2011. Enligt policyn bör myndigheterna vid misstanke om brott anmäla det direkt till Ekobrottsmyndigheten. De förvaltande myndigheterna i fråga rapporterar också kvartalsvis till Olaf uppgifter om oriktigheter som överstiger 10 000 euro i stöd från fonderna. Bestämmelser om det finns t.ex. i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

De oriktigheter som rapporteras till Olaf kan utgöra allt från oavsiktliga fel till uppsåtliga brott. Det sker således rapportering både till Ekobrottsmyndigheten och Olaf vid misstanke om brottsliga gärningar i dessa fall. Om Olaf bedömer en rapporterad oriktighet som ett misstänkt brott kan Olaf i sin tur rapportera det till Ekobrottsmyndigheten.

Det kan också anmärkas att även Ekonomistyrningsverket rapporterar, bl.a. till Olaf, enligt krav i artikel 15.3 i Sefi-direktivet. Det föreskrivs i 13 a § förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket. I promemorian som föregick bestämmel-

sen konstaterades det att Sverige inte har någon samarbetskyldighet gentemot Eppo enligt artikel 15.1 i Sefi-direktivet, eftersom Sverige står utanför det fördjupade samarbetet, se Straffrättsliga bestämmelser till skydd för EU:s finansiella intressen, Ds 2018:34, s. 68. Som en följd av det ansågs det inte vara nödvändigt att införa en upplysningsplikt för Ekonomistyrningsverket gentemot Eppo enligt artikel 15.3 i Sefi-direktivet. Om Sverige ansluter sig till samarbetet i Eppo kommer emellertid artikel 15.1 och 15.3 i Sefi-direktivet att kräva ett sådant samarbete och en upplysningsskyldighet för Ekonomistyrningsverket även gentemot Eppo. Mot bakgrund av att 13 a § förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket uttryckligen är kopplad till upplysningsskyldigheten enligt artikel 15.3 i Sefi-direktivet bedömer utredningen att paragrafen, utan någon ändring, kommer att innebära en upplysningsskyldighet gentemot Eppo om Sverige blir en del av det fördjupade samarbetet.

På Ekobrottsmyndigheten handläggs anmälningar från de förvaltande myndigheterna vid en särskild åklagarkammare och av särskilda utredare, revisorer och åklagare. Det är i dessa fall åklagare vid Ekobrottsmyndigheten som avgör om en förundersökning ska inledas eller inte. Det bör i sammanhanget anmärkas att de brottsmiss-tankar som ska anmälas till Ekobrottsmyndigheten endast är sådana som omfattas av den myndighetens behörighet. Den behörigheten korresponderar inte fullt ut med den svenska kriminaliseringen av brotten i Sefi-direktivet, se avsnitt 10.2.3. Exempelvis omfattas som utgångspunkt inte tullbrott och brott mot penningtvättsbrottslagen av Ekobrottsmyndighetens behörighet, även om myndigheten inte sällan utreder sådana brott om de har koppling till andra brott som myndigheten utreder.

Det är dock inte endast vid myndigheterna som förvaltar EU-medel som misstanke om brott av nu aktuellt slag kan uppstå. Företag, föreningar, enskilda och andra myndigheter kan också göra brottsbekämpande myndigheter uppmärksamma på oegentligheter som rör EU-medel. Typiskt sett görs då en brottsanmälan till Polismyndigheten, som antingen beslutar om förundersökning ska inledas, eller skickar ärendet till en åklagarmyndighet för beslut i den frågan. Det är det vanliga förfarandet när det är fråga om penningtvättsbrott och mutbrott. Även Tullverket kan i vissa fall inleda förundersökning om brott för vilka Eppo kan vara behörig. När det gäller brott som Eppo kan vara behörig för, vilka sällan är av enkel beskaffenhet

i rättegångsbalkens mening, torde emellertid både Polismyndigheten och Tullverket regelmässigt överlämna sådana brottsanmälningar till en åklagarmyndighet. Det bör dock anmärkas att det i och för sig inte finns något formellt hinder för myndigheterna i fråga att inleda förundersökning.

Det befintliga rapporteringsförfarandet i Sverige innebär således att det i dag typiskt sett är åklagare som tar ställning till om en förundersökning ska inledas med anledning av en anmälan om en gärning som i framtiden skulle kunna omfattas av Eppos behörighet. Åklagare är vana vid både hanteringen och den rättsliga kategoriseringen av sådan information som skulle aktualiseras vid bedömningen av om det föreligger informationsskyldighet gentemot Eppo. Redan av det skälet framstår det som naturligt, oavsett om ett centralt eller direkt rapporteringssystem ska införas, att det bör vara åklagare som fullgör Sveriges informationsskyldighet mot Eppo.

Ett centralt rapporteringssystem är mest ändamålsenligt

Eftersom innebörden av ett centralt respektive direkt rapporteringssystem inte förklaras närmare i Eppo-förordningen finns det skäl att redogöra för hur utredningen ser på dessa begrepp. Med centralt system för rapportering till Eppo avser utredningen att en viss funktion eller enhet inom åklagarväsendet får ett samlat rapporteringsansvar. Den blir då en slags kontaktpunkt mot Eppo, som får verka både som rapportör till Eppo i frågor som rör dess behörighet och som mottagare av information därifrån i samma frågor. Med ett direkt system avser utredningen det motsatta, nämligen att den åklagare som har fått ett ärende i vilket det finns en skyldighet att informera Eppo själv gör det. En konsekvens av ett direkt system skulle bli att Eppo i stor utsträckning har direktkontakt med enskilda svenska åklagare. Det skulle också leda till att det inte finns någon som har full överblick över hur Eppos verksamhet påverkar det svenska åklagarväsendet.

Frågan är då vad som talar för de två alternativen. Med ett centralt system kommer en samlad kompetens snabbt att kunna byggas upp. Det kan förväntas göra informationsöverföringen till Eppo korrekt och smidig i de enskilda fallen. En central funktion gör det också enklare att skapa enhetlighet i rättstillämpningen och att kvalitets-

säkra underlaget som Eppo ska bedöma. Vidare upparbetar en central funktion större vana vid de internationella kontakter som kan behövas. Ett centralt rapporteringssystem ger därmed bättre förutsättningar för goda rutiner för framtida ärenden. Det ger därtill nödvändiga förutsättningar för stöd åt enskilda åklagare vid kontakter med Eppo. Dessutom ger det en överblick över Eppos verksamhet i Sverige. Det som kan tala mot ett centralt system är att det kan uppfattas som ett onödigt mellanled. Kravet enligt Eppo-förordningen är att rapportering sker utan onödigt dröjsmål. Det kan möjligen vara svårare att upprätthålla om ett centralt system för rapportering införs i stället för ett direkt.

För ett direkt system talar att svenska åklagare bedöms ha kapacitet att avgöra om det finns en informationsskyldighet gentemot Eppo. Direkt rapportering kan därför leda till en något snabbare hantering än ett centralt system. Om rapporteringen till Eppo fullgörs direkt till de europeiska delegerade åklagarna, vilka ju är svenska åklagare, kan motståndet mot direktkontakter med Eppo bland övriga svenska åklagare förväntas bli mindre än om personal placerad i Luxemburg ska ta emot rapporterna. En enskild åklagare kommer dock sannolikt sällan att ställas inför den situationen. Det som kan tala mot ett direkt system är framför allt risken att rapporteringsskyldigheten förbises eller fördröjs. Det är vidare ur resurssynpunkt inte rimligt att alla åklagare ska behöva sätta sig in i de komplicerade behörighetsregler som gäller enligt Eppo-förordningen. Tidsvinsten med ett direkt system, jämfört med ett centralt system, kan inte heller förväntas vara så stor att den i sig motiverar en sådan lösning.

Eftersom svenska myndigheter inte får utöva sin behörighet i fråga om samma brottsliga handling som Eppo har beslutat att utöva sin behörighet för enligt artikel 25.1 i Eppo-förordningen kommer det under alla omständigheter att krävas viss samordning. Ett centralt system, där ärendena skickas till en särskild funktion eller enhet, och sedan i förekommande fall därifrån till Eppo, borgar för en bättre samordning så att Eppo och svenska åklagare inte utövar behörighet för samma gärning samtidigt. Övervägande skäl talar enligt utredningens mening för att det bör införas ett centralt system för rapportering till Eppo.

Funktionen bör regleras i förordning

Det behövs viss reglering om en central funktion ska inrättas som kontaktpunkt för rapportering till och från Eppo. Sådana frågor regleras normalt i förordning. Att det i Eppo-förordningen anges att behöriga myndigheter ska framgå av nationell lagstiftning, se t.ex. artikel 24.1, innebär inte att det uppställs krav på lagföreskrifter. I den engelska språkversionen av Eppo-förordningen anges ”competent under applicable national law”, vilket kan översättas med behörig enligt tillämplig nationell rätt. Det är således tillräckligt med förordningsbestämmelser för att tillgodose Eppo-förordningens krav.

När det gäller frågan i vilken omfattning den centrala funktionen bör regleras är det utredningens uppfattning att det är tillräckligt att det framgår att den centrala funktionen finns och att den är ansvarig gentemot Eppo för informationsöverföring och bistår i kontakter mellan Eppo och svenska myndigheter. Några närmare föreskrifter om hur enheten ska arbeta behövs inte. Det som har sagts här och det som behandlas i följande avsnitt kan dock tjäna som viss ledning vid upprättandet av funktionen.

8.3.3 Närmare om den centrala funktionen

En viktig utgångspunkt

I det följande redovisar utredningen några grunddrag för den centrala funktion som föreslås. Att framställningen blir tämligen detaljerad hänger samman med att Eppo-förordningen reglerar flera olika situationer där information ska överföras mellan det svenska åklagarväsendet och Eppo. Det är dock viktigt att framhålla att ansvaret inte i alla delar ska vila på den centrala funktionen. För att uppnå avsedd effekt med systemet som valts är det avgörande att en första sällning av ärenden som kan beröra Eppo görs av ansvarig åklagare. Att en sådan sällning kan genomföras i samråd med personer vid den centrala funktionen innebär inte att det är de senare som ska fatta beslut om vilka ärenden som ska ges in till funktionen. Tvärtom vilar alltjämt ansvaret för att initiera rapporteringen på de enskilda åklagare som får in ärenden för vilka Eppo kan vara behörig.

Rapportering av brottsmisstankar till den centrala funktionen

En förutsättning för att det ska vara ändamålsenligt med en central funktion är att ärenden rent faktiskt når den för att den ska kunna ta ställning till om det föreligger en rapporteringsskyldighet mot Eppo. Innan kontaktpunktens funktionalitet diskuteras närmare bör det därför övervägas om det behövs några åtgärder för att ändra på det befintliga rapporteringsförfarandet.

Som redan har nämnts överlämnas i dag brottsanmälningar avseende brott som kan omfattas av Eppos behörighet regelmässigt till åklagare, som tar ställning till om förundersökning ska inledas. Det finns emellertid ingenting som formellt hindrar Polismyndigheten respektive Tullverket från att inleda förundersökning när misstänkta brott anmäls dit. Det väcker frågan om det krävs förändringar i gällande regelverk för att hindra att utredningar som omfattas av Eppos behörighet inleds av någon av dem.

Den omständigheten att åklagare prövar förundersökningsfrågan i majoriteten av aktuella ärenden, på grund av ärendenas komplexitet, talar mot att det behövs ändringar i nuvarande regler. Det bör emellertid nämnas att det beträffande andra brott finns situationer där Polismyndigheten saknar behörighet att inleda förundersökning. Det gäller t.ex. särskilda regler om det uppstår misstanke om att en polisman har begått brott i sin tjänsteutövning. Regleringen innebär att beslut om att inleda förundersökning i princip utan undantag ska fattas av åklagare.

Det kan argumenteras för att det vore lämpligt med en reglering av liknande slag för Eppo-brott. Mot bakgrund av komplexiteten av de brott som Eppos behörighet kan omfatta framstår det dock som tveksamt om det går att avgränsa brottsligheten på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen bedömer att svårigheterna med att utforma en sådan reglering inte står i proportion till vad som står att vinna. Mot den bakgrunden bör den ordning som gäller i dag fortsätta att gälla. Om någon annan än åklagare inleder förundersökning beträffande ett brott som Eppo kan vara behörig för, eller annars ska informeras om, finns det regler för att hantera det, vilket utredningen återkommer till.

När det gäller enskilda åklagares roll kommer det att krävas viss förändring i deras arbetssätt beträffande brottsmisstankar som kan omfattas av Eppos behörighet eller som annars innebär skyldighet

att informera Eppo. Tanken är att åklagarna – i stället för att besluta i förundersökningsfrågan – ska skicka sådana ärenden vidare till den centrala funktionen för att den ska ta ställning till om ärendet ska anmälas till Eppo. En sådan anmälan till den centrala funktionen bör innehålla en redovisning av de uppgifter som enligt artikel 24.4 (se avsnitt 8.3.1) ska rapporteras till Eppo. Uppgiften att ta fram underlaget till rapporteringen till Eppo bör således ligga på den åklagare som anser att det kan vara fråga om ett brott som Eppo är behörig att handlägga. Med tanke på det skyndsamhetskrav som gäller kan det dock inte ställas alltför höga krav på underlaget.

För att få ett så ändamålsenligt system som möjligt och för att syftet med en central funktion inte ska gå förlorat måste det accepteras att fler ärenden än sådana där Eppo faktiskt ska informeras skickas till den centrala funktionen. Därför bör det inte ställas krav på de enskilda åklagarna att göra grundliga utredningar kring Eppos behörighet. De bör i stället kunna förhålla sig till enkla riktlinjer beträffande omständigheter som talar för att ett ärende ska vidare till den centrala funktionen. Exempel på sådana omständigheter kan vara vilket brott som misstänks, kopplingen till EU:s finansiella intressen och beloppet som den misstänkta brottsligheten avser. Sådana riktlinjer bör lämpligen utformas av riksåklagaren, som bl.a. har till uppgift att verka för en enhetlig rättstillämpning. Ärenden där åklagaren anser att det är uppenbart att Eppo saknar behörighet och där det inte heller finns någon informationsskyldighet behöver inte skickas till den centrala funktionen.

Vid utarbetandet av riktlinjer bör å ena sidan det som har nämnts om vikten av ett ändamålsenligt system beaktas men också, å andra sidan, att det ska vara möjligt för den centrala funktionen att ta ställning till om ett ärende ska överlämnas till Eppo eller inte. När det gäller det senare bör det i vart fall ställas vissa minimikrav på det underlag som överlämnas till den centrala funktionen. Därmed ställs det, åtminstone indirekt, också vissa minimikrav på den åklagare som överväger att sända ärendet dit.

Visar det sig när den centrala funktionen går igenom ärendet att svensk åklagare är behörig och att det inte finns någon informationsskyldighet, bör ärendet direkt återsändas till den åklagare som har gett in det. Det ankommer sedan på den åklagaren att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. ta ställning till om förundersökning ska inledas.

Rapportering av redan inledda utredningar till den centrala funktionen

Även om man inför ett system som det som nu har beskrivits finns det risk för att en förundersökning – där Eppo skulle kunna utöva sin behörighet – inleds av en svensk myndighet. Om det inträffar bör, så snart det uppmärksammas att det kan finnas informations-skyldighet gentemot Eppo, samma förfarande som det nyss beskrivna tillämpas. Det följer också av artikel 24.2 i Eppo-förordningen.

När det är fråga om en pågående utredning bör av naturliga skäl underlaget som ges in till den centrala funktionen även innehålla uppgifter om hur långt utredningsarbetet har kommit.

Har det vidtagits åtgärder i utredningen som kräver beslut löpande, t.ex. beslut om beslag eller frihetsberövande, ankommer det enligt artikel 27.2 i Eppo-förordningen på förundersökningsledaren att fatta beslut och vidta andra åtgärder till dess att någon annan har tagit över ansvaret. Den centrala funktionen har enbart till uppgift att fungera som kontaktorgan mellan Eppo och nationella myndigheter. Det är först när Eppo har beslutat att överta ärendet som den svenska förundersökningsledarens ansvar upphör.

Förfarandet inför och vid rapportering av brott till Eppo

Det som den centrala funktionen kommer att behöva ta ställning till när ett ärende har kommit in dit är om det finns en informations-skyldighet gentemot Eppo på någon av de grunder som anges i Eppo-förordningen. Det bör då göras liknande överväganden som en åklagare gör beträffande frågan om en förundersökning ska inledas – men i stället med sikte på frågan om det finns anledning att rapportera till Eppo. Det är alltså inte fråga om att ta ställning till om det finns ett tillräckligt underlag för att inleda förundersökning. Den frågan ska lämnas till Eppo att ta ställning till, om ärendet rapporteras dit, och till den åklagare som sänt in ärendet om det inte ska rapporteras till Eppo.

Utgångspunkten för bedömningen av om ett ärende ska rapporteras till Eppo kan inte vara något annat än vad som är känt om de omständigheter som tar sikte på Eppos grundläggande behörighet enligt artikel 22. Som tidigare nämnts anges i skäl 53 till Eppo-förordningen att rapporteringsskyldigheten bör ges en bred tolkning

och att även ärenden där vissa kriterier framstår som osäkra bör rapporteras till Eppo. Som exempel på kriterier som kan vara osäkra anges i skäl 53 skadans omfattning och den tillämpliga påföljden. Det senare kriteriet torde avse den tillämpliga straffskalan för det misstänkta brottet (jfr ”applicable penalty” som används i den engelska språkversionen). Mot bakgrund av det angivna och av principen om lojalt samarbete, som läggs fast i artikel 5.6 i Eppo-förordningen, anser utredningen att kravet för att lämna information till Eppo måste ställas lågt.

För att förundersökning ska inledas krävs enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. I begreppet anledning att anta, som är ett mycket lågt ställt beviskrav, ligger att det finns utrymme för en betydande osäkerhet kring faktiska förhållanden. Samtidigt innebär det ett krav på att det föreligger någon konkret omständighet som kan bedömas. Det är dessutom ett beviskrav som åklagare är väl bekanta med. Mot den bakgrunden och med beaktande av att en första sällning, om än grov, kommer att göras innan ett ärende skickas till den centrala funktionen framstår det som lämpligt att den centrala funktionen ska rapportera till Eppo när det finns anledning att anta att Eppo är behörig för ett brott som ingår i ärendet. På så sätt ges informationsskyldigheten en bred tolkning.

Om den centrala funktionen anser att det inte finns skäl att rapportera till Eppo för att Eppo ska kunna inleda eller ta över ett ärende måste det göras en bedömning av om det ändå finns informationsskyldighet. Enligt artikel 24.3 i Eppo-förordningen ska det rapporteras om en utredning inleds beträffande ett brott som Eppo i och för sig skulle kunna vara behörig för men där nationella myndigheter anser att Eppo enligt artikel 25.3 inte skulle kunna utöva sin behörighet. När det gäller begreppet ”inleder en utredning” bör uttrycket inte tolkas enligt sin bokstav. I den engelska språkversionen används ”initiates an investigation”, vilket kan översättas med initierar en utredning. Enligt utredningens mening finns det därför inget som hindrar att den centrala funktionen, om den anser att det föreligger en situation som anges i artikel 24.3 i Eppo-förordningen, dels rapporterar förhållandena till Eppo, dels skickar tillbaka ärendet till den åklagare som skickat in det för att han eller hon ska ta ställning till om förundersökning ska inledas.

Till vilken del av Eppo ska informationen sändas?

Rapporteringen från den centrala funktionen till Eppo bör rimligen fullgöras från den centrala funktionen till de svenska europeiska delegerade åklagarna, eftersom det är den snabbaste vägen för information. Det kan dock tänkas att Eppo kommer att ange att något annat rapporteringssätt ska användas. I så fall får den centrala funktionen anpassa sig till det. Enligt artikel 24.4 i Eppo-förordningen ska rapporten innehålla en beskrivning av sakförhållandena, möjlig brottsrubricering och alla tillgängliga uppgifter om potentiella brottsoffer, misstänkta och eventuella andra inblandade personer. Om sådana uppgifter inte framgår av underlaget bör den centrala funktionen så snabbt som möjligt se till att det kompletteras.

Förfarandet när Eppo lämnar information

Information från Eppo om ställningstaganden i behörighetsfrågor bör alltid lämnas till den centrala funktionen. Det bör sedan åligga den att vidareförmedla informationen till rätt åklagare. Den vanligaste situationen när Eppo ska rapportera till nationella myndigheter är efter att brottsmisstankar har rapporterats dit. Det gäller oavsett om informationen beror på att Eppo inleder eller tar över ett ärende alternativt beslutar att inte utöva sin behörighet, se artiklarna 24.7, 25.5, 26.2, 26.7 och 27.1 i Eppo-förordningen.

När Eppo vill utöva sin rätt att ta över en utredning gäller vissa tidsfrister inom vilka Eppo ska ha informerat den nationella myndigheten. Det bör åligga den centrala funktionen att bevaka så att information från Eppo kommer in. Om Eppo inte inom gällande tidsfrister har återrapporterat till den centrala funktionen, bör den senare avgöra vad som ska göras med ärendet. Det kan vara fråga om att ytterligare kontakter behöver tas med Eppo eller att underrätta den åklagare som har rapporterat in ärendet och vid behov återsända eventuellt skriftligt material till honom eller henne.

Det kan också uppstå tillfällen när Eppo får kännedom om att brott som inte omfattas av myndighetens behörighet kan ha begåtts. Enligt artikel 24.8 i Eppo-förordningen är Eppo då skyldig att informera de behöriga nationella myndigheterna och översända allt relevant bevismaterial till dem. Sådan information bör också lämnas till

den centrala funktionen, som sedan får vidareförmedla uppgifterna till rätt enhet inom åklagarväsendet.

Förfarandet när Eppo begär information

Det finns ett antal artiklar som innebär att Eppo kan begära information från en medlemsstats myndigheter. Enligt exempelvis artikel 24.9 och 24.10 i Eppo-förordningen ska Eppo kunna begära viss information från nationella myndigheter utifrån där angivna syften. Den centrala funktionen bör handlägga även sådana förfrågningar och, när det är lämpligt, hänvisa Eppo till rätt åklagare eller annan myndighet i Sverige.

Det bör också ligga på den centrala funktionen att klargöra för Eppo varför informationen inte kan lämnas, när så är fallet. Det kan t.ex. bero på att informationen inte är tillgänglig för svenska myndigheter eller att det är fråga om information som har överlämnats från en utländsk myndighet med användningsbegränsning.

Enligt artikel 27.3 i Eppo-förordningen kan Eppo, om myndigheten får reda på att det pågår en nationell utredning om ett brott som den kan vara behörig för, begära information från nationella myndigheter. En sådan begäran bör också ställas till den centrala funktionen. När en begäran av det slaget har kommit in bör den centrala funktionen vidta de åtgärder som krävs för att fullgöra informationsskyldigheten enligt artikel 24.2. I förekommande fall bör den centrala funktionen informera Eppo om varför det inte föreligger någon informationsskyldighet.

Det torde kunna inträffa att Eppo får kännedom om ett ärende men att den svenska åklagaren har hunnit besluta om att inte inleda eller lägga ned förundersökningen. I de fall där förundersökningen har lagts ned finns det inte några förutsättningar för Eppo att ta över handläggningen enligt artikel 27.7.

Frågan är om detsamma bör gälla när en svensk åklagare har beslutat att inte inleda förundersökning. Ett sådant beslut får inte rättskraft. En förundersökning kan när som helst inledas så länge brottet inte är preskriberat. Om Eppo intresserar sig för ett sådant ärende torde det bero på att myndigheten har tillgång till någon information som den svenska åklagaren har saknat, t.ex. att handlandet är ett led i en systematisk brottslighet där huvuddelen av brotten har

begåtts utomlands. En sådan nytillkommen omständighet kan vara skäl för att inleda förundersökning både för en svensk åklagare och för Eppo. Det får då, enligt den rollfördelning som gäller mellan Eppo och svenska åklagare, på vanligt sätt avgöras vem som har behörighet att handlägga utredningen.

Förfarandet vid samråd med Eppo

I artikel 25.2 andra stycket Eppo-förordningen föreskrivs att Eppo ska rådgöra med behörig nationell myndighet, när det är lämpligt, för att fastställa om de kriterier som anges i artikelns första stycke är uppfyllda. Även när det gäller sådana frågor bör det vara den centrala funktionen som Eppo ska vända sig till.

I artikel 25.4 i Eppo-förordningen ställs också krav på samråd mellan Eppo och nationella myndigheter, då beträffande Eppos möjlighet att i stället för medlemsstaten utöva behörighet. Sådant samråd torde kunna initieras både från svenskt håll innan ett ärende har rapporterats till Eppo och från Eppo sedan ett ärende rapporterats dit men det har konstaterats att artikel 25.4 kan vara tillämplig. Oavsett varifrån samrådet initieras bör kommunikationen föras mellan Eppo och den centrala funktionen.

Ingen mer författningsreglering av den centrala funktionen behövs

Det som har diskuterats i detta avsnitt finns det inte anledning att reglera, eftersom det följer direkt av Eppo-förordningen. I de delar utredningen anser att riktlinjer för den praktiska hanteringen bör utformas framgår det av texten i det föregående. Genom den nuvarande regleringen av åklagarväsendet finns det utrymme för att utforma sådana riktlinjer.

8.3.4 Förfarandet vid meningsskiljaktighet

Utredningens förslag: Endast riksåklagaren och vice riksåklagaren får besluta om vilken myndighet som ska handlägga ett ärende, om det uppstår meningsskiljaktigheter mellan Eppo och svenska åklagare. Regleringen tas in i förordning.

Skälen för utredningens förslag

Meningsskiljaktigheter bör avgöras av riksåklagaren

Enligt artikel 25.6 i Eppo-förordningen är det den nationella myndigheten som är behörig att besluta om behörighetsfördelning som avgör om Eppo eller nationell åklagarmyndighet ska handlägga ärendet när det uppstår meningsskiljaktighet om det. Det föreskrivs även att medlemsstaten ska ange vilken myndighet som ska besluta om behörighetsfördelning. I skäl 62 anges att med begreppet behöriga nationella myndigheter bör förstås rättsliga myndigheter som i enlighet med nationell lagstiftning har behörighet att besluta om behörighetsfördelning.

Frågan om behörighet uppstår normalt redan när beslut ska fattas om ett visst handlande ska utredas i en förundersökning. Det är riksåklagaren som beslutar om vilken myndighet som ska handlägga saken när det är oklart om ett mål ska handläggas av Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Det framgår av 9 § femte stycket EBM-instruktionen. Det finns inte några andra regler om vem som beslutar beträffande fördelningen av åklagaruppgifter i Sverige. Mot den bakgrunden och med hänsyn till riksåklagarens ställning i åklagarväsendet framstår det som naturligt att låta riksåklagaren vara den som beslutar om vem som ska handlägga ärendet, när Eppo och svenska åklagare har olika åsikter om vem som är behörig.

Det bör påpekas att en invändning om åklagarens behörighet kan prövas av domstol när ett mål har inletts där. Det vanligaste exemplet på en sådan invändning torde vara när en försvarare gör gällande att ett mål är ett tryck- eller yttrandefrihetsmål och att en åklagare från Åklagarmyndigheten därför inte är behörig, se avsnitt 5.3 om särskilda åklagares behörighet. Även om det i sådana fall är domstol som slutligen avgör behörighetsfrågan framstår det inte som ändamålsenligt att, i de situationer som artikel 25.6 tar sikte på, lämna den initiala beslutanderätten avseende om Eppo eller nationell åklagarmyndighet är behörig till domstol. I stället bör, i enlighet med vad som anges i skäl 62, riksåklagarens beslut i fråga om behörighetsfördelningen kunna bestridas av en försvarare när saken förts till domstol. Med den lösningen kommer samma regler som gäller för nationella mål att tillämpas.

Meningsskiljaktighet kan uppstå i flera frågor. Det är dock inte beträffande alla sådana situationer som medlemsstaten har vetorätt.

Enligt artikel 25.6 i Eppo-förordningen är det enbart vid menings-skiljaktigheter om den brottsliga handlingen omfattas av artiklarna 22.2, 22.3, 25.2 eller 25.3 som behörig myndighet i medlemsstaten har sista ordet. Det bör understrykas att beslut i frågor om menings-skiljaktigheter, liksom andra åtgärder, förhållningssätt eller förfaranden som regleras i Eppo-förordningen ska vägledas av principen om lojalt samarbete i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 5.6 i förordningen.

Det behövs en reglering som tydliggör att riksåklagaren ska vara den som beslutar enligt artikel 25.6, när det uppstår skiljaktiga meningar mellan Eppo och svenska åklagare. Det kan regleras i förordning. Behörigheten bör enbart tillkomma riksåklagaren och dennes ställföreträdare vice riksåklagaren. Det bör således inte vara möjligt att delegera uppgiften till någon annan befattningshavare inom åklagarväsendet. Det bör understrykas att denna bedömning görs utifrån antagandet att det rör sig om ett begränsat antal ärenden där Eppos behörighet kan aktualiseras, se avsnitt 8.2.3. Sannolikt är det bara i ett fåtal av dessa ärenden som det uppstår skiljaktiga meningar om vem som är behörig. Skulle förutsättningarna ändras och antalet behörighetsprövningar bli många kan det finnas skäl att överväga frågan på nytt.

EU-domstolens roll

EU-domstolens möjlighet att lämna förhandsavgörande i behörighetsfrågor bör också nämnas. Hur en sådan fråga ska anhängiggöras vid EU-domstolen är oklart. Enligt artikel 267 FEUF, till vilken artikel 42.2 c i Eppo-förordningen hänvisar, synes det vara en förutsättning för förhandsavgörande att en nationell domstol har begärt ett sådant avgörande. Även om artikel 267 FEUF i första hand torde utgöra en behörighetsregel för EU-domstolen är det svårt att se på vilka andra sätt en talan om förhandsavgörande kan föras dit än genom begäran från nationell domstol, i vart fall utan att det finns särskilda regler om det. Eppo-förordningen innehåller inga regler om hur anhängiggörandet vid EU-domstolen av en fråga om förhandsavgörande ska gå till. Artikel 42.2 c kan enligt utredningens mening inte anses utgöra en sådan bestämmelse som ger Eppo rätten att själv begära ett sådant avgörande. Utredningens utgångspunkt är därför

att det, med hänsyn till hänvisningen till artikel 267 FEUF, krävs en begäran om förhandsavgörande från svensk domstol för att frågan som avses i artikel 42.2 c ska kunna aktualiseras.

Mot bakgrund av att det enligt utredningens förslag ska vara riksåklagaren som avgör behörighetsfrågor kommer svenska domstolar sannolikt sällan att ställas inför frågan. Den kan bli aktuell först när exempelvis en tvångsmedelsfråga eller någon annan fråga under förundersökningen väcks vid domstol eller när rättegång aktualiseras. Om åklagarens motpart då gör invändningen att Eppo är, eller inte är, behörig kan det möjligen aktualiseras att domstolen begär ett förhandsavgörande. Möjligheten framstår därför närmast som teoretisk. Det bör tilläggas att det, trots att 34 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken föreskriver att rättegångshinder ska beaktas självmant av rätten, knappast kan krävas av en domare att han eller hon självmant tar upp frågan om åklagarens behörighet, om den frågan är avgjord av riksåklagaren.

Den svenska straffprocessen innehåller inte någon motsvarighet till civilprocessens möjlighet till intervention för den som visar sannolika skäl för att saken rör vederbörandes rätt (jfr 14 kap. 9 § rättegångsbalken). Eppo kan således inte som intervenient göra gällande behörighet eller på det sättet föra behörighetsfrågan till EU-domstolen. Utredningen anser att Eppo-förordningen inte förutsätter att någon sådan rätt ska finnas. Utredningen ser inte heller att det finns skäl att överväga en sådan för svensk rätt främmande lösning.

Skulle det däremot vara så att Eppo, tvärt emot utredningens angivna utgångspunkt, kan vända sig direkt till EU-domstolen med en begäran om förhandsavgörande i ett ärende med stöd direkt i artikel 42.2 c är frågan knappast teoretisk. I så fall är Sverige naturligtvis bundet av EU-domstolens avgörande.

8.4 Organisationen i Sverige

8.4.1 Utgångspunkter

I utredningens uppdrag ingår att föreslå vid vilken svensk myndighet de europeiska delegerade åklagarna ska placeras. Mot bakgrund av att utredningen har föreslagit att en central funktion för rapportering till och från Eppo ska inrättas bör det också regleras vid vilken

myndighet den ska placeras. Utredningen anser att det är lämpligt att hantera dessa frågor i ett sammanhang.

I Sverige finns det två åklagarmyndigheter, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det kan nämnas att utredningens experter från båda åklagarmyndigheterna har framhållit att det finns skäl som talar för placering vid båda myndigheterna. Såväl de europeiska delegerade åklagarna som den centrala funktionen för informationsöverföring skulle enligt utredningens mening i och för sig kunna placeras vid vilken av myndigheterna som helst, med hänsyn till den höga kompetens som finns vid dem. Det kan dock finnas mer eller mindre starka skäl som talar för att placering vid den ena eller andra myndigheten är lämpligare.

En utgångspunkt bör vara att placeringen ska utgå från vad som är mest ändamålsenligt för de olika uppgifter som den centrala funktionen respektive de europeiska delegerade åklagarna har. Det kan tyckas som en självklarhet men är viktigt för att en svensk medverkan i Eppo-samarbetet ska bli så effektiv som möjligt.

Att Åklagarmyndigheten har fler anställda och ett större anslag än Ekobrottsmyndigheten bör enligt utredningens mening inte tillmätas någon betydelse i detta sammanhang. Om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet om inrättandet av Eppo får det förutsättas att myndigheternas anslag beräknas med utgångspunkt i det.

Det bör också framhållas att de bedömningar som utredningen gör i det följande grundar sig på den behörighet som Eppo har i dag enligt Eppo-förordningen. Om Eppos behörighet skulle utvidgas (se avsnitt 19.1 om förutsättningarna för det) kan frågan om placering av de europeiska delegerade åklagarna behöva övervägas på nytt.

8.4.2 Placeringen av svenska europeiska delegerade åklagare

Utredningens förslag: De svenska europeiska delegerade åklagarna placeras vid Ekobrottsmyndigheten. Regler om det tas in i den nya förordningen.

Skälen för utredningens förslag: Övervägandena om var de svenska europeiska delegerade åklagarna bör placeras måste ta sin utgångspunkt i karaktären av Eppos ärenden, sättet som ärendena bör utredas på och kraven på den personal som ska göra det.

När det gäller Eppo-ärendenas karaktär kan det konstateras att det är fråga om olika former av kvalificerad ekonomisk brottslighet. Det talar starkt för att de svenska europeiska delegerade åklagarna bör placeras vid Ekobrottsmyndigheten, som redan handlägger den typen av ärenden. Myndigheten ansvarar dessutom för Sefi-rådet. Vissa av Eppo-brotten ingår emellertid inte i Ekobrottsmyndighetens primära behörighet i dag. Det gäller, som redan nämnts, exempelvis för penningtvåtsbrott och tullbrott. Trots det råder det enligt utredningens mening inget tvivel om att likheterna mellan de olika brottstyper som kan aktualisera behörighet för Eppo och de brott som träffas av Ekobrottsmyndighetens primära behörighet är så stora att Ekobrottsmyndigheten framstår som det naturliga valet att placera de svenska europeiska delegerade åklagarna vid. Det bör tilläggas att det redan i dag förekommer att sådana brott som Eppo ska handlägga och som ligger utanför den primära behörigheten handläggs vid Ekobrottsmyndigheten, med stöd av 9 § andra eller fjärde stycket EBM-instruktionen. Att Åklagarmyndighetens åklagare kan ha större vana vid att utreda bl.a. bedrägeri och förskingring uppväger inte den i sammanhanget viktigare erfarenheten av att utreda kvalificerad ekonomisk brottslighet som åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten har.

Ett annat starkt skäl för att placera de svenska europeiska delegerade åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten är den särskilda organisation som finns där. Ekobrottsmyndigheten har dels personal med kvalificerad ekonomisk utbildning, dels civila utredare som på annat sätt är specialiserade på ekonomisk brottslighet. En avgörande faktor för att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska kunna bedriva ett effektivt och framgångsrikt arbete är att de har tillgång till den expertis i form av revisorer och andra experter som åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har.

Vidare har Ekobrottsmyndigheten särskilt avsatta polisiära resurser från Polismyndighetens ekobrottskansli som uteslutande arbetar med Ekobrottsmyndighetens ärenden. De resurserna skulle vara tillgängliga även för de europeiska delegerade åklagarna, om de placerades vid Ekobrottsmyndigheten. De svenska europeiska delegerade åklagarna skulle i och för sig konkurrera med Ekobrottsmyndighetens övriga åklagare om resurserna. Om de däremot skulle placeras vid Åklagarmyndigheten skulle de inte kunna ha tillgång till några särskilt avsatta polisresurser. De svenska europeiska delegerade åkla-

garnas ärenden skulle då i praktiken konkurrera med Åklagarmyndighetens samtliga ärenden om sådana resurser.

När det gäller Eppo-utredningarnas internationella kopplingar noterar utredningen att såväl Ekobrottsmyndigheten som Åklagarmyndigheten har stor vana vid och erfarenhet av internationella kontakter i sina ärenden. Ekobrottsmyndigheten är redan i dag involverad i mycket av det arbete som Eppo kommer att utföra, t.ex. genom sina kontakter med Olaf och i sitt arbete med Sefi-rådet, där en representant för myndigheten är ordförande. Åklagarmyndigheten har å sin sida bl.a. ansvaret för den svenska åklagarverksamheten vid Eurojust och European Judicial Network (i fortsättningen EJN). Åklagarmyndigheten ansvarar också för kontakterna med Europol. Genom riksåklagaren får Åklagarmyndigheten ingå vissa internationella överenskommelser om samarbete med utländska brottsbekämpande eller rättsvårdande myndigheter. Myndigheternas internationella kopplingar talar enligt utredningens mening lika starkt för båda myndigheterna när det gäller var de svenska europeiska delegerade åklagarna ska placeras.

Sammantaget anser utredningen att övervägande skäl talar för att de svenska europeiska delegerade åklagarna bör placeras vid Ekobrottsmyndigheten. Regler om det bör tas in i den nya förordningen.

8.4.3 Placeringen av den centrala funktionen

Utredningens förslag: Den centrala funktionen för rapportering till och från Eppo placeras vid Åklagarmyndigheten. Regler om det tas in i den nya förordningen.

Skälen för utredningens förslag

Den centrala funktionens placering

En första fråga är om det finns något som talar för eller emot att den centrala funktionen placeras vid samma myndighet som de svenska europeiska delegerade åklagarna placeras vid. Det som främst talar för en sådan lösning är att det är praktiskt att de lokaliseras nära varandra. Det gör det enklare att kommunicera. Även om det är viktigt att den centrala funktionen enkelt kan ha många och informella

kontakter med de europeiska delegerade åklagarna, t.ex. i frågor kring om ett ärende bör lämnas till Eppo, är det samtidigt viktigt att tydliga gränser upprätthålls mellan dem. Alltför nära kontaktytor kan få det att framstå som att det finns risk för påverkan på självständigheten hos såväl den svenska myndigheten som Eppo. Principiella skäl talar därför mot att samma myndighet ska ha ansvaret för båda funktionerna.

Åklagarmyndigheten har ett långtgående ansvar för Sveriges internationella relationer på åklagarområdet. Inom myndigheten finns det väl utarbetade rutiner och en organisation som motsvarar de krav som måste ställas på den myndighet som ska vara kontaktpunkt gentemot Eppo. Att Åklagarmyndigheten ansvarar för kontakterna med Eurojust, EJN och Europol innebär dessutom att myndigheten har en utarbetad erfarenhet av liknande uppgifter som de som den centrala funktionen kommer att få.

Om den centrala funktionen placeras vid Åklagarmyndigheten kommer myndigheten dessutom att ha god överblick över Eppos verksamhet i Sverige och de behov av styrning och ledning av åklagarverksamheten som samarbetet mellan Eppo och svenska åklagare kan ge upphov till. Att placera den centrala funktionen vid Åklagarmyndigheten har också den fördelen att myndigheten får inblick i strategiska frågor för åklagarväsendet som kan uppstå. Det är något som riksåklagaren kan behöva ta ställning till.

Till det kommer att det som den centrala funktionen framför allt ska göra är att bygga upp ett bra system för änderapportering till och från Eppo. Sådana ärenden kan komma in till både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheten har, genom riksåklagaren, det övergripande ansvaret för att ta fram föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer inom åklagarväsendet, se 2 § åklagarförordningen. Det finns alltså redan utarbetade strukturer inom Åklagarmyndigheten för att utforma bra rutiner för det arbete som svenska åklagare ska utföra.

Dessutom ska åklagare inom hela åklagarväsendet, liksom Eppos representanter på både central och decentraliserad nivå, kunna vända sig till den centrala funktionen med frågor och ärenden. Såväl frågor som ärenden kommer vara av skiftande karaktär. Åklagarmyndighetens breda arbetsfält på straffrättens område kan därför förväntas vara en styrka om den centrala funktionen placeras där. Vidare talar myndighetens storlek, den är nära tre gånger så stor som Ekobrotts-

myndigheten, för att det finns goda förutsättningar att inrätta en central funktion där.

Det kan också förutses att Eppo, åtminstone under de första verksamhetsåren, kan ha ett stort behov av att samråda och diskutera med den centrala funktionen i frågor som inte rör enskilda ärenden. Det kan t.ex. röra behovet av utbildning av svenska åklagare i frågor som har anknytning till Eppo eller frågor som rör åklagarväsendets rapportering generellt. Sådana frågor hör naturligt hemma i Åklagarmyndigheten. Även den svenska europeiska åklagaren kan ha behov av att samråda med den centrala funktionen i vissa frågor.

Sammantaget framstår det som mest ändamålsenligt att placera den centrala funktionen vid Åklagarmyndigheten. Bestämmelser om det bör tas in i den nya förordningen. Med den lösningen uppnås också den uppdelning inom åklagarväsendet som utredningen anser är till fördel för att markera de europeiska delegerade åklagarnas självständighet.

Riksåklagarens roll utgör inget hinder

Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.3.4 är det riksåklagaren som ska avgöra behörighetskonflikter mellan Eppo och Sverige. Det kan möjligen ifrågasättas om det är lämpligt att det är den högsta chefen vid den myndighet vars anställda har annan uppfattning än Eppo när det gäller behörighetsfrågorna som ska fatta det avgörande beslutet om behörighet. I det sammanhanget bör framhållas att det redan i dag inom Åklagarmyndigheten görs överprövningar inom ramen för det överprövningssystem som har beskrivits i avsnitt 7.2.1. Den omständigheten att Eppo är motpart i de fall som avses här inger enligt utredningens mening därför inte några betänkligheter och hindrar därmed inte att den centrala funktionen placeras vid Åklagarmyndigheten.

9 Nominering och anställning

9.1 Utredningsdirektiven

Utredaren ska föreslå en ordning för nominering av svenska kandidater till posterna inom Eppo. Vidare ska utredaren analysera vad ett deltagande i Eppo skulle innebära i fråga om den svenska arbetsrättsliga regleringens tillämpning när det gäller de europeiska delegerade åklagarna som offentligt anställda, undersöka och klargöra behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författningsförslag, och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga. I möjligaste mån ska ändringar undvikas i arbetsrättslig lagstiftning.

9.2 Nomineringsförfarandet

9.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Europeiska åklagare

Enligt artikel 16.1 ska varje medlemsstat nominera tre kandidater till posten som europeisk åklagare bland kandidater a) som är aktiva medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet i den berörda medlemsstaten, b) vilkas oberoende inte kan ifrågasättas, och c) som har nödvändiga kvalifikationer för utnämning till höga åklagarämbeten eller juridiska ämbeten i sina respektive medlemsstater och som har relevant praktisk erfarenhet av de nationella rättssystemen, ekonomiska utredningar och av internationellt straffrättsligt samarbete.

I artikel 16.2 och 16.3 regleras hur det ska gå till när rådet väljer ut och utnämner en av kandidaterna till posten som europeisk åklagare för medlemsstaten i fråga och hur länge anställningen ska bestå. Artikel 16.4–16.7 anger vad som ska gälla i fråga om avsättning av

europiska åklagare och hur en europeisk åklagare ska ersättas i olika situationer.

Europeiska delegerade åklagare

Kollegiet ska enligt artikel 17.1, på förslag av den europeiska chefsåklagaren, utnämna europeiska delegerade åklagare som nominerats av medlemsstaterna. Kollegiet får underlåta att utnämna en person som nominerats om han eller hon inte uppfyller kriterierna i artikel 17.2. De europeiska delegerade åklagarna ska utses för en period på fem år som kan förnyas.

Enligt artikel 17.2 ska de europeiska delegerade åklagarna från att de utnämns till tidpunkten för avsättning vara aktiva medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet i den medlemsstat som har nominerat dem. Deras oberoende ska inte kunna ifrågasättas och de ska ha nödvändiga kvalifikationer och relevant praktisk erfarenhet av det nationella rättssystemet.

Kollegiet ska enligt artikel 17.3 avsätta en europeisk delegerad åklagare om det anser att han eller hon inte längre uppfyller kraven i artikel 17.2, inte kan utföra sina uppgifter eller har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Om en medlemsstat beslutar att avsätta, eller vidta disciplinära åtgärder mot, en nationell åklagare som har utnämnts till europeisk delegerad åklagare, av skäl som inte hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt Eppo-förordningen, ska medlemsstaten informera den europeiska chefsåklagaren innan den vidtar några åtgärder. Det föreskrivs i artikel 17.4. Enligt samma artikel får en medlemsstat inte avsätta eller vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare av skäl som hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt Eppo-förordningen utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Om den europeiska chefsåklagaren inte samtycker får den berörda medlemsstaten begära att kollegiet prövar ärendet på nytt.

Om en europeisk delegerad åklagare avgår, om hans eller hennes tjänster inte längre behövs för att fullgöra Eppos skyldigheter eller om han eller hon avsätts eller lämnar sin post av något annat skäl, ska den berörda medlemsstaten enligt artikel 17.5 omgående informera den europeiska chefsåklagaren och vid behov nominera en an-

nan åklagare till ny europeisk delegerad åklagare enligt bestämmelserna i artikel 17.1.

I samband med att en europeisk åklagare utnämns ska kollegiet utse en av de europeiska delegerade åklagarna i samma medlemsstat som ska ersätta den europeiska åklagaren om denne är förhindrad att utföra sina uppgifter eller har lämnat sin post. Om kollegiet konstaterar att det behövs en ersättare ska den utsedda personen under en period som inte överstiger tre månader agera som tillfällig europeisk åklagare till dess att den europeiska åklagaren ersätts eller kommer tillbaka. Kollegiet får på begäran förlänga den perioden om det är nödvändigt. Det regleras i artikel 16.7.

9.2.2 Eppo-åklagares kvalifikationer

Utredningens bedömning: Det ställs högre kvalifikationskrav i Eppo-förordningen för nominering till anställningen som europeisk åklagare än för nominering till anställning som europeisk delegerad åklagare.

Skälen för utredningens bedömning

Skillnader och likheter i kravprofilen för europeiska åklagare och europeiska delegerade åklagare

Det görs i Eppo-förordningen skillnad mellan de europeiska åklagarna och de europeiska delegerade åklagarna när det gäller vilka kvalifikationer de ska ha. Redan kravet på att de europeiska åklagarna ska ha nödvändiga kvalifikationer för utnämning till höga åklagarämbeten eller juridiska ämbeten i sina medlemsstater är uppenbart ett högre krav än det som gäller för de europeiska delegerade åklagarna. En utgångspunkt måste därför vara att det krävs betydligt mer i fråga om åklagarerfarenhet och kompetens för att komma i fråga som europeisk åklagare än som europeisk delegerad åklagare.

Det finns emellertid också likheter. För båda gäller att de ska vara aktiva medarbetare i medlemsstatens åklagar- eller rättsväsende när de utnämns. Med rättsväsende får i sammanhanget förstås domstolsväsende (jfr den engelska språkversionen, där ordet ”judiciary” används). Att rättsväsendet nämns torde hänga samman med att det i

andra europeiska rättsordningar finns s.k. undersökningsdomare, vilka är verksamma som domare men i praktiken fattar beslut som åklagare fattar i Sverige. Även om det i första hand bör vara inom åklagarväsendet som kandidater till anställningen som europeisk åklagare finns, bör en person som är aktiv i domstolsväsendet eller någon annan del av rättsväsendet kunna nomineras för anställning i Eppo. Det förutsätter självklart att sökanden möter kraven i Eppo-förordningen även i övrigt, framför allt när det gäller åklagarerfarenhet. När det gäller europeiska delegerade åklagare ställs också krav på att vederbörande ska vara en aktiv medarbetare i åklagarväsendet under tiden för anställningen. Det återkommer utredningen till.

En annan likhet är att det för båda anställningarna krävs att personens oberoende inte kan ifrågasättas. Utredningen förstår kravet på oberoende som att den som föreslås måste vara en person med omvittnat stark integritet, såväl i som utanför åklagarrollen.

Särskilt om kraven för att nomineras till europeisk åklagare

Utredningen noterar inledningsvis att kravet att den som ska nomineras till europeisk åklagare ska ha nödvändiga kvalifikationer för utnämning till höga åklagarämbeten eller juridiska ämbeten i sina respektive medlemsstater liknar kravet som gäller för ledamöter vid tribunalen, enligt artikel 254 FEUF. Det kan jämföras med det något högre krav som ställs för domare och generaladvokater vid EU-domstolen i artikel 253 FEUF, vilket är att de ska uppfylla nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller vara jurister med allmänt erkända kvalifikationer. Även med den jämförelsen i beaktande anser utredningen att kravet i Eppo-förordningen för nominering till anställningen som europeisk åklagare är ett mycket högt ställt krav.

När det gäller övriga krav i Eppo-förordningen ligger det i sakens natur att relevant praktisk erfarenhet av de nationella rättssystemen, av ekonomiska utredningar och av internationellt straffrättsligt samarbete måste tolkas utifrån det grundläggande kravet på att personen i fråga ska vara högt kvalificerad. Erfarenheterna behöver inte nödvändigtvis ha vunnits genom en anställning i offentlig verksamhet, men kravet på åklagarerfarenhet måste väga särskilt tungt. I övrigt

bör bedömningen av vad som utgör relevant praktisk erfarenhet avgöras från fall till fall.

Särskilt om kraven för att nomineras till europeisk delegerad åklagare

Som redan nämnts är det grundläggande kravet för att komma i fråga för nominering till europeisk delegerad åklagare inte lika högt som för europeiska åklagare. Det ska vara fråga om personer som har nödvändiga kvalifikationer och relevant praktisk erfarenhet av det nationella rättssystemet. Det är svårt att dra några säkra slutsatser utifrån förordningens kravbild. Utredningens uppfattning är att det överlämnas till medlemsstaterna att fylla kraven med närmare innehåll, vilket är logiskt eftersom det är i medlemsstaterna som de europeiska delegerade åklagarna ska verka. Liksom i fråga om kraven för europeiska åklagare anser utredningen att det bör ankomma på den som ska besluta i fråga om anställningen att från fall till fall avgöra om kraven i förordningen kan anses vara uppfyllda. Några riktlinjer kan emellertid tjäna som utgångspunkt för nomineringen.

Den som föreslås bör ha en gedigen erfarenhet av kvalificerat juridiskt arbete på det straffrättsliga området. Det bör vara fråga om en person som har en mångårig åklagarerfarenhet med goda vitsord. Enligt utredningens mening bör det anses särskilt meriterande med väl vitsordade erfarenheter och kunskaper inom den del av straffrätten som avser ekonomisk brottslighet. Likaså bör vitsordad erfarenhet från relevant internationellt samarbete kunna vara meriterande. Det bör också tas med i bedömningen att någon av de europeiska delegerade åklagarna enligt artikel 16.7 ska utses till ersättare för den europeiska åklagaren.

Den som agerar som europeisk delegerad åklagare kommer att vara en av tre svenska representanter inom Eppo. Det blir därmed i vart fall indirekt fråga om ett slags ambassadörskap för Sverige. Det är dock viktigt att understryka att personen i fråga samtidigt kommer att vara Eppos representant i Sverige. Denna dubbelhet ställer stora krav på integritet, vilket på lämpligt sätt måste beaktas i urvalsprocessen.

När det sedan gäller kravet på att den europeiska delegerade åklagaren ska vara en aktiv medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet under anställningstiden måste det, i fråga om rättsväsendet,

förstås i ovan nämnda kontext, dvs. att det i andra europeiska rättsordningar finns s.k. undersökningsdomare. För svenskt vidkommande kan det alltså inte komma i fråga att en domare kan utnännas till europeisk delegerad åklagare och samtidigt vara verksam som domare. Artikel 17.2 i Eppo-förordningen bör för svenska förhållanden i stället förstås så att den som ska vara europeisk delegerad åklagare ska vara anställd inom det svenska åklagarväsendet under tiden för anställningen. Det hindrar givetvis inte att en svensk domare som har rätt kvalifikationer föreslås av Sverige för anställningen. För att vederbörande ska kunna föreslås, är det ett krav att han eller hon också kan anställas inom åklagarväsendet, enligt kraven för en sådan anställning, för den tid som anställningen hos Eppo omfattar.

9.2.3 Nationell rekrytering av åklagare

Regleringen

Enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen ska vid tillsättning av statlig anställning avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Av 12 kap. 6 § regeringsformen framgår bl.a. att krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha en anställning eller utöva ett uppdrag hos staten eller en kommun får ställas upp endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. I 12 kap. 7 § regeringsformen anges att bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag.

Att skicklighet ska sättas främst vid anställning, om det inte finns skäl för annat, föreskrivs i 4 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (i fortsättningen LOA). Enligt 5 § LOA får bara svenska medborgare ha en anställning som åklagare.

Enligt 3 § anställningsförordningen (1994:373) ska frågor om anställning prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd. Av 4 § anställningsförordningen framgår att det, utöver förtjänst och skicklighet, också ska beaktas sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål. I 6 § första stycket anställningsförordningen föreskrivs att en myndighet, som avser att anställa en arbetstagare, på något lämpligt sätt ska informera om det så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det

till myndigheten inom en viss tid. Enligt 21 § anställningsförordningen får en myndighets beslut i anställningsärenden överklagas hos Statens överklagandenämnd. Nämndens beslut får inte överklagas. Av samma paragraf följer också att en myndighets förslag om att anställa en arbetstagare eller beslut om att avbryta ett anställningsförfarande inte får överklagas.

I EBM-instruktionen, ÅM-instruktionen och åklagarförordningen regleras anställning i åklagarväsendet. När det gäller anställning av överåklagare och vice överåklagare vid Ekobrottsmyndigheten får enligt 24 § EBM-instruktionen myndigheten fatta beslut om sådan anställning först efter att riksåklagaren har hörts.

Det kan också noteras att Åklagarmyndigheten har i uppdrag att utse nationell medlem, biträdande och assisterande nationell medlem samt nationell expert för Sverige vid Eurojust. Det regleras i 27 § ÅM-instruktionen.

Rådet för beredning av anställningsärenden

Vid Åklagarmyndigheten ska det enligt 19 § ÅM-instruktionen finnas ett råd för beredning av anställningsärenden (i fortsättningen tjänsteförslagsrådet), vilket består av en ordförande och högst nio andra ledamöter. Tjänsteförslagsrådet ska enligt samma paragraf ge råd i ärenden om anställning av åklagare där Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten beslutar. Vissa undantag gäller, bl.a. för ärenden om anställning av överåklagare och vice överåklagare.

Enligt 20 § ÅM-instruktionen ska tjänsteförslagsrådets ordförande och minst fyra andra ledamöter vara närvarande för att råd ska få avges. När ärenden av principiell natur eller annars av större vikt handläggs bör samtliga ledamöter vara närvarande. Tjänsteförslagsrådet ska enligt 25 § andra stycket ÅM-instruktionen bestå av personalföreträdare vid Åklagarmyndigheten och andra företrädare för myndigheten och representanter från Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Domstolsverket. I Åklagarmyndighetens arbetsordning finns det ytterligare instruktioner för tjänsteförslagsrådet. Där framgår bl.a. att rådet sammanträder månatligen, att dess befattning med ett anställningsärende påbörjas genom att det anmäls av personalavdelningen vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten och avslutas i och med att protokoll från rådets samman-

träde har justerats. Tjänsteförslagsrådets råd i anställningsärenden ska enligt arbetsordningen grundas på det samlade skriftliga referensmaterialet och övriga skriftliga handlingar som tjänar som underlag i anställningsärendet. Rådet ska enas om anställningsförslag och motivering. En ledamot kan reservera sig mot förslaget genom att låta anteckna en avvikande mening.

Det finns alltså såväl ett regelverk som en särskild organisation inom åklagarväsendet för rekrytering av åklagare. Det kan förutsättas att tjänsteförslagsrådet har gedigen kunskap om vilka krav som bör ställas för anställningar i åklagarväsendet och om hur viktningen mellan olika sökande till sådana anställningar bör göras.

9.2.4 Förfarandet vid nominering av kandidater

Utredningens förslag: Det införs bestämmelser i den nya förordningen som klargör vad som gäller vid nomineringsförfarandena avseende anställning som svensk europeisk åklagare och svensk europeisk delegerad åklagare.

Skälen för utredningens förslag

Förfarandet bör regleras i förordning

I dag regleras förfarandet för tillsättning av åklagare i förordning. Det gäller även frågan om att utse personer till uppdrag vid Eurojust. Det enda undantaget är anställningarna som riksåklagare och vice riksåklagare. De anställs enligt 7 kap. 3 § rättegångsbalken med fullmakt genom beslut av regeringen.

Förfarandet med att ta fram förslag på personer som ska nomineras till anställning som svensk europeisk åklagare och svenska europeiska delegerade åklagare bör också regleras i förordning. Utredningen har i avsnitt 7.2.4 föreslagit att en ny förordning ska införas. Nomineringsförfarandet bör regleras i den.

Två delvis olika förfaranden

Det finns några olikheter mellan anställningarna som europeisk åklagare och europeisk delegerad åklagare. En är kvalifikationskraven, som är högre för europeiska åklagare. Utredningen noterar att högre åklagartjänster inom åklagarväsendet, dvs. tjänsterna som överåklagare och vice överåklagare inte blir föremål för tjänsteförslagsrådets bedömning. Befattningarna som riksåklagare och vice riksåklagare, som anställs av regeringen, ligger också utanför. Den europeiska åklagaren ska ha nödvändiga kvalifikationer för utnämning till höga åklagarämbeten. Det kravet torde ta sikte på de anställningar som nyss nämnts. Det talar för att inte låta tjänsteförslagsrådet medverka i nomineringen till anställning som europeisk åklagare.

En annan skillnad mellan anställningarna är att de europeiska delegerade åklagarna ska vara anställda och kunna arbeta inom åklagarväsendet, samtidigt som de utför arbete för Eppo, medan den europeiska åklagaren ska vara anställd av och utföra arbete endast för Eppo. Den som utses till europeisk åklagare ska tjänstgöra vid den centrala nivån i Luxemburg.

Det är också skillnad i själva utnämningen, där rådet ansvarar för utnämningen av de europeiska åklagarna medan Eppo genom kollegiet har motsvarande ansvar för de europeiska delegerade åklagarna. Även om det i båda fallen anges att det är medlemsstaterna som ska nominera personer till anställningarna anser utredningen att det finns starkare skäl för att låta regeringen medverka vid nomineringen av en svensk europeisk åklagare än vid nomineringen av svenska europeiska delegerade åklagare. Utredningen föreslår därför att regeringen involveras vid nomineringen av svensk europeisk åklagare medan det lämnas till åklagarväsendet att ansvara för nomineringen av svenska europeiska delegerade åklagare.

Information om lediga anställningar

Det som föreskrivs om informationsskyldighet i 6 § första stycket anställningsförordningen kommer inte att gälla för nominering till anställning inom Eppo. Det beror på att förordningen bara gäller för myndigheter under regeringen som avser att anställa en arbetstagare i den egna myndigheten (jfr 1 § anställningsförordningen). Eppo är alltså inte en myndighet som omfattas av bestämmelsen. Det sakliga

innehållet i paragrafen om informationsskyldighet inför en anställning är emellertid viktigt för att säkerställa att så många kvalificerade sökande som möjligt ska få kännedom om de anställningar som ska tillsättas av Eppo. En bestämmelse med ett motsvarande innehåll bör därför tas in i den nya förordningen. Frågan är då vem som bör ansvara för att informationen lämnas.

När det gäller anställningen som europeisk åklagare anser utredningen att det är lämpligast att ansvaret för att informera om anställningen läggs på Åklagarmyndigheten. Det är en anställning som är skild från det svenska åklagarväsendet men rör en högre åklagartjänst. En bestämmelse om att Åklagarmyndigheten ska ansvara för informationen bör tas in i den föreslagna förordningen.

För europeiska delegerade åklagare finns det på ett annat sätt en tydlig koppling mellan det svenska åklagarväsendet och anställningen, eftersom de åklagarna ska vara aktiva medarbetare i det svenska åklagarväsendet under anställningstiden i Eppo. Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4.2 ska de svenska europeiska delegerade åklagarna vara placerade vid Ekobrottsmyndigheten. Det är därför naturligt att låta den myndigheten ha ansvaret i de fallen. Det bör därför i den nya förordningen föreskrivas att Ekobrottsmyndigheten ska ansvara för att informera om sådana anställningar.

Förfaranden som liknar de vid anställning inom åklagarväsendet

Det bör ankomma på den myndighet som ska informera om tjänsten att begära in relevanta underlag och i övrigt bereda frågan om nominering, på samma sätt som i ett motsvarande anställningsärende vid den myndigheten. Det innebär att Åklagarmyndigheten bör hantera förfarandet för anställningen som europeisk åklagare på motsvarande sätt som myndigheten gör när det ska anställas en överåklagare och att Ekobrottsmyndigheten ska följa motsvarande förfarande som gäller vid anställning av en åklagare vid den myndigheten. Tjänsteförslagsrådet ska därmed inte involveras vid nominering av den svenska europeiska åklagaren men däremot vid nominering av de svenska europeiska delegerade åklagarna. Förfarandet i tjänsteförslagsrådet är emellertid skriftligt. I den mån det bedöms vara nödvändigt att genomföra intervjuer med sökandena, vilket utredningen förutsätter kommer att behövas, bör sådana genomföras vid Eko-

brottsmyndigheten på samma sätt som vid anställning där. Utredningen noterar i det sammanhanget att det kan behöva initieras ett nationellt anställningsärende vid Ekobrottsmyndigheten parallellt med Eppo-förfarandet, eftersom de europeiska delegerade åklagarna också ska ha en nationell anställning under hela anställningstiden hos Eppo. Förfarandena bör enligt utredningens mening så långt möjligt samordnas. Det saknas emellertid skäl att formellt reglera det. Frågan bör i stället lösas av Ekobrottsmyndigheten.

Tjänsteförslagsrådet bör rangordna de sökande till anställningen som europeisk delegerad åklagare inbördes. Rangordningen bör lämnas i ett motiverat yttrande till riksåklagaren för beslut om vem eller vilka som ska nomineras. Innan riksåklagaren fattar sitt beslut bör han eller hon höra Ekobrottsmyndigheten. Förfarandet bör framgå i den nya förordningen.

Det finns inget krav i Eppo-förordningen att Sverige ska nominera fler personer än det antal som ska anställas som europeiska delegerade åklagare av Eppo. Sverige bör därför till Eppo nominera det antal som ska anställas. Enligt utredningens mening bör dock tjänsteförslagsrådet rangordna åtminstone ytterligare två av de sökande, för det fall att den eller de som nomineras inte aktualiseras för anställning. Det finns dock inte skäl att formellt reglera det.

När det gäller nominering till anställningen som europeisk åklagare bör riksåklagaren rangordna de sökande och lämna ett motiverat yttrande till regeringen för beslut om vilka som ska nomineras. Eftersom Eppo-förordningen kräver att tre personer ska nomineras bör riksåklagarens rangordning innehålla minst tre sökande. Det bör framgå i den nya förordningen.

Enligt utredningens mening bör varken regeringens eller riksåklagarens beslut om nominering kunna överklagas. Det bör också framgå i förordningen. Att tjänsteförslagsrådets rangordning inte kan överklagas följer av att rådet inte fattar något beslut.

Principer för urvalet bland kandidaterna

Vid anställning hos svenska myndigheter gäller, som nyss nämnts, reglerna om förtjänst och skicklighet i 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § LOA liksom reglerna om vilka andra faktorer som får beaktas vid urvalet enligt 4 § anställningsförordningen. De reglerna är

inte direkt tillämpliga, eftersom det är Eppo som beslutar vilka som ska utnämnas. Bestämmelserna ger emellertid uttryck för viktiga allmänna principer som bör vara vägledande vid även vid urvalet av nominerade till anställning hos Eppo. Att de principerna ska tillämpas i nomineringsförfarandet bör därför framgå i den nya förordningen. Att de som nomineras till anställningar som svenska europeiska delegerade åklagare också med automatik är svenska medborgare följer av att de ska inneha anställningar som svensk åklagare. För en sådan anställning gäller krav på svenskt medborgarskap, se 5 § LOA. I praktiken gäller detsamma för dem som nomineras till anställningen som svensk europeisk åklagare, eftersom de enligt Eppo-förordningen ska vara aktiva medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet.

Om det enligt tjänsteförslagsrådets uppfattning inte finns tillräckligt många kvalificerade sökande till en anställning som europeisk delegerad åklagare bör frågan om anställningen eller anställningarna ska utlysas på nytt diskuteras i samråd med Eppo. Vilken av myndigheterna inom åklagarväsendet som bör ansvara för den diskussionen bör avgöras i samråd mellan dem.

9.3 Allmänt om anställningsfrågor

9.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Europeiska åklagare

De europeiska åklagarna ska enligt artikel 96.1 vara tillfälligt anställda vid Eppo enligt artikel 2 a i rådets förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, i fortsättningen EU:s anställningsvillkor. I artikel 96.5 föreskrivs att protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska gälla för Eppo och myndighetens anställda.

Europeiska delegerade åklagare

De svenska europeiska delegerade åklagarna ska vara verksamma i Sverige och placerade vid Ekobrottsmyndigheten (se avsnitt 8.4.2). Enligt artikel 13.3 får de europeiska delegerade åklagarna utöva verk-

samhet som nationella åklagare i den utsträckning som det inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt Eppo-förordningen. Om en europeisk delegerad åklagare vid en viss tidpunkt inte kan utföra sina uppgifter som sådan på grund av att åklagaren utövar verksamhet som nationell åklagare, ska han eller hon informera den övervakande europeiska åklagaren. Den sistnämnda ska samråda med de behöriga nationella åklagarmyndigheterna för att fastställa om prioritet bör ges till deras verksamhet.

Av artikel 91.4 framgår att Eppos utgifter bl.a. ska inbegripa lön till de europeiska delegerade åklagarna och driftskostnader. I artikel 91.5 slås det fast att utgifter som de europeiska delegerade åklagarna ådrar sig vid Eppo-verksamhet betraktas som driftskostnader.

I artikel 96 finns bestämmelser som reglerar vissa arbetsrättsliga förhållanden. När det gäller europeiska delegerade åklagare framgår av artikel 96.6 att de ska vara anställda som särskilda rådgivare i enlighet med artiklarna 5, 123 och 124 i EU:s anställningsvillkor. Av artikeln följer också att de behöriga nationella myndigheterna ska underlätta för de europeiska delegerade åklagarna att fullgöra uppgifter för Eppo och avstå från varje agerande eller inriktning som kan skada deras karriär eller ställning inom det nationella åklagarväsendet. I synnerhet ska de behöriga nationella myndigheterna förse de europeiska delegerade åklagarna med de resurser och den utrustning som de behöver för att utöva sin verksamhet enligt Eppo-förordningen och se till att de är fullständigt integrerade i sina nationella åklagarmyndigheter. Det ska enligt artikeln vidare säkerställas att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas. Det ska även säkerställas att de europeiska delegerade åklagarnas totala lön inte är lägre än vad den skulle ha varit om de hade fortsatt arbeta endast som nationella åklagare. Ansvar för de europeiska delegerade åklagarnas allmänna arbetsvillkor (utredningen tolkar det begreppet som ”arbetsförhållanden”, se avsnitt 9.5.6) och arbetsmiljö ska ligga på de behöriga nationella rättsliga myndigheterna.

Enligt artikel 42.6 ska EU-domstolen i enlighet med artikel 270 FEUF vara behörig att avgöra alla tvister i personalfrågor.

Artikel 114 c i Eppo-förordningen föreskriver att kollegiet, på förslag av den europeiska chefsåklagaren, ska anta regler för anställningsvillkor, prestationskriterier, otillräcklig yrkesskicklighet, rät-

tigheter och skyldigheter för de europeiska delegerade åklagarna, däribland regler för förebyggande och hantering av intressekonflikter. Den 29 september 2020 antog Eppo sådana anställningsvillkor. De benämns i fortsättningen Eppos anställningsvillkor.

Något om EU:s anställningsvillkor

I artikel 5 i EU:s anställningsvillkor framgår att med särskild rådgivare avses den som på grund av sina särskilda kvalifikationer och trots annan yrkesverksamhet är anställd för att biträda en av unionsinstitutionerna, antingen regelbundet eller i perioder, och som avlönas via de totala anslagen för det syftet i institutionens budgetavsnitt. I artikel 123.1 föreskrivs det att en särskild rådgivares lön ska fastställas genom en direkt överenskommelse mellan den personen och den myndighet som avses i artikel 6 första stycket. I den bestämmelsen anges att varje institution ska fastställa vem som ska ha befogenhet att sluta anställningsavtal enligt EU:s anställningsvillkor. En särskild rådgivares anställningsavtal får enligt artikel 123.1 inte överskrida två år men avtalet ska kunna förlängas.

Enligt artikel 124 ska artiklarna 1 c, 1 d, 11, 11 a, 12 och 12 a, artikel 16 första stycket, artiklarna 17, 17 a, 19, 22, 22 a, 22 b, 23, artikel 25 andra stycket och artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna, som gäller bl.a. rättigheter, skyldigheter och överklaganden, tillämpas för särskilda rådgivare.

Något om Eppos anställningsvillkor

Som nämnts har Eppo antagit anställningsvillkor som ska gälla för de europeiska delegerade åklagarna. Anställningsvillkoren består av 25 artiklar och innehåller regler om bl.a. bisysslor, arbetstid, semester, sjukfrånvaro, föräldraledighet, lön, disciplinåtgärder och utövande av nationell åklagaranställning.

9.3.2 Den svenska regleringen

Avgränsning

Den svenska arbetsrätten är mycket komplex och består av såväl grundlags-, lag- och förordningsbestämmelser som kollektivavtal på både central och lokal nivå. Vidare präglas arbetsrätten av vissa centrala och grundläggande principer. Dessutom finns det ett antal EUrättsakter som både direkt och indirekt är av betydelse för den svenska arbetsrätten.

Utredningen har varken avsikt eller utrymme att mer ingående redovisa detta komplexa regelsystem. Det ingår heller inte i uppdraget. Samtidigt är det en förutsättning för utredningens uppdrag att analysera vad ett deltagande i Eppo skulle innebära för de europeiska delegerade åklagarna att en del av den svenska arbetsrätten redovisas, eftersom de samtidigt ska vara anställda i åklagarväsendet.

Mot den bakgrunden redovisar utredningen här, mycket summariskt, grundläggande delar av det regelverk som senare kommer att bli föremål för överväganden.

Grundlagsregleringen

Utgångspunkten när det gäller anställningsvillkor för åklagare finns i 12 kap. 5–7 §§ regeringsformen, som utredningen har redovisat i avsnitt 9.2.3. Regler som inte är grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, och som därför enligt 12 kap. 7 § regeringsformen inte måste finnas i lag, kan regeringen besluta med stöd av sin restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

Arbetsrättslig lagstiftning

Det finns ett antal grundläggande arbetsrättsliga lagar som gäller för hela den svenska arbetsmarknaden. Här ska endast nämnas några av de mest centrala. Lagen (1982:80) om anställningsskydd (i fortsättningen LAS), som gäller för statliga arbetstagare om inte något annat följer av LOA eller annan lag eller förordning som har meddelats med stöd av lag, innehåller bl.a. regler om anställningsformer, uppsägning och avsked. I lagen (1976:580) om medbestämmande i ar-

betslivet finns regler om arbetsgivarens förhandlingsskyldighet i förhållande till arbetstagarorganisationerna. Det finns också regler om arbetsmiljö i arbetsmiljölagen (1977:1160), semester i semesterlagen (1977:480) och arbetstid i arbetstidslagen (1982:673).

LOA är en arbetsrättslig särslagstiftning under de allmänna arbetsrättslagarna, exempelvis LAS, som gäller för Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och andra statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Kompletterande bestämmelser till flera av dessa lagar finns för statens vidkommande i särskilda förordningar, exempelvis anställningsförordningen och tjänstledighetsförordningen (1984:111).

Det bör också nämnas att EU-rättsakter under senare år har haft stor betydelse för i vart fall vissa områden inom den svenska arbetsrätten, inte minst i fråga om arbetstider och på arbetsmiljöområdet.

Kollektivavtal

Utmärkande för den svenska arbetsmarknadsmodellen är den stora betydelsen som kollektivavtal mellan arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer har. Modellen bygger på att parterna med stöd i EU:s rättsakter, författningar eller kollektivavtal på högre nivå i stor utsträckning själva förhandlar fram villkoren för anställda, snarare än att villkoren bestäms genom lagstiftning. Kollektivavtalen reglerar en rad anställningsvillkor, exempelvis uppsägningstider och stöd till omställning vid uppsägningar, arbetstidens längd och förläggning, semester och visstidsanställningar. Kollektivavtalens täckningsgrad och den fackliga organisationsgraden i Sverige är internationellt sett mycket hög.

För åklagares del gäller som grundläggande kollektivavtal Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS 2010-T), genom vilket Arbetsgivarverket och Saco-S har slutit bl.a. allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA-T). I samband med ändringar i avtalet som trädde i kraft den 1 juni 2013 ändrades avtalets namn till Villkorsavtal-T. Det avtalet kompletteras av lokala kollektivavtal mellan arbetstagarorganisationen och arbetsgivaren på myndighetsnivå inom åklagarväsendet, dvs. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Grundläggande arbetsrättsliga principer

Utöver författningar och kollektivavtal vilar den svenska arbetsrätten på ett antal grundläggande principer. En av dem är det s.k. arbetsgivarprerogativet, dvs. rätten för arbetsgivaren att fritt leda och fördela arbetet inom ramen för anställningsavtalet. Den innebär att arbetsgivaren exempelvis bestämmer om arbetsuppgiften, sättet som arbetet ska utföras på och platsen för arbetet. Arbetsledningsrätten motsvaras av en skyldighet för arbetstagarna att följa arbetsgivarens beslut. Arbetsgivarens arbetsledningsrätt utövas i princip fritt och ensidigt men är inte oinskränkt. Exempelvis är arbetstagare skyddade från vissa ingripande omplaceringar. Arbetsledningsrätten får inte heller utövas på ett godtyckligt eller annars otillbörligt sätt. Arbetsledningsrätten begränsas också i viss utsträckning i lag och kollektivavtal.

Av ett anställningsförhållande följer en ömsesidig lojalitetsplikt som gäller för både arbetstagare och arbetsgivare. Arbetsgivare får t.ex. inte använda sin arbetsledningsrätt på ett illojalt sätt. För en arbetstagare innebär lojalitetsplikten att han eller hon inte får skada arbetsgivaren. En arbetstagares lojalitetsplikt är emellertid inte oinskränkt utan begränsas bl.a. genom den yttrandefrihet som följer av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna.

9.4 Anställningsfrågor som rör den svenska europeiska åklagaren

Utredningens bedömning: Eppo-förordningen reglerar, i förening med annan unionsrätt, heltäckande anställningsfrågorna för den svenska europeiska åklagaren. Det krävs inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att möjliggöra för en svensk att vara europeisk åklagare.

Skälen för utredningens bedömning: Genom den reglering som valts för de europeiska åklagarna, nämligen att de ska vara tillfälligt anställda vid Eppo i enlighet med artikel 2 a i EU:s anställningsvillkor, kommer de arbetsrättsliga frågor som gäller för dem under anställningstiden att regleras heltäckande i unionsrätten. Utgångspunkten är således att de under den tiden inte verkar på den svenska

arbetsmarknaden och att det svenska arbetsrättsliga regelverket inte tillämpas på dem. Utredningens uppdrag handlar därför snarast om att se till att det är möjligt för den som utnämns att kunna fullgöra anställningen som europeisk åklagare. I praktiken handlar det enligt utredningens mening om att det ska vara möjligt för den som har utnämnts till europeisk åklagare att vara tjänstledig från sin svenska anställning under tiden som han eller hon är sådan åklagare.

I 5 a § första stycket tjänstledighetsförordningen anges att en arbetstagare bör beviljas tjänstledighet för en tidsbegränsad anställning i EU:s institutioner eller organ. Dessutom gäller enligt paragrafens andra stycke att en arbetstagare, vars make är tjänstledig enligt första stycket, medges tjänstledighet för att vistas tillsammans med maken på stationeringsorten. Medgivande till tjänstledighet bör lämnas, om det inte finns synnerliga skäl för något annat. Som tidigare nämnts finns den centrala nivån inom Eppo i Luxemburg. Enligt utredningens uppfattning utgör den nämnda regleringen ett tillräckligt stöd för att den som anställs som europeisk åklagare och hans eller hennes maka eller make ska kunna få tjänstledighet. I och för sig reglerar tjänstledighetsförordningen endast tjänstledighet från anställningar vid statliga myndigheter. Det innebär att den inte är tillämplig för en person som arbetar i den privata sektorn, vilket torde kunna utgöra problem för den utnämndes make eller maka. Det finns emellertid inte skäl att reglera på annat sätt i dessa fall än vad som gäller i övrigt i fråga om tidsbegränsade anställningar inom EU. Utredningen anser därför att det finns tillräckliga förutsättningar i svensk rätt för att en europeisk åklagare ska kunna vara tjänstledig från sin svenska anställning under den tid som anställningen som europeisk åklagare varar och att några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder inte krävs.

9.5 Anställningsfrågor som rör de svenska europeiska delegerade åklagarna

9.5.1 Utgångspunkter

Det bör redan här nämnas att utredningens utgångspunkt, som har sin grund i utredningsdirektiven, är att den svenska arbetsrättsliga regleringen bör hållas så intakt som möjligt. Den utgångspunkten gör sig gällande inte minst med hänsyn till att det endast är fråga om

två anställningar som europeiska delegerade åklagare och att de som innehar de anställningarna samtidigt ska vara anställda av en svensk myndighet. I den mån arbetsrättsliga särlösningar ändå behövs för att möta krav i Eppo-förordningen eller för att systemet ska hålla ihop bör de göras med beaktande av den nu angivna utgångspunkten.

I möjligaste mån bör också frågor av praktisk natur i första hand lösas mellan dels arbetsmarknadens parter, dels Eppo och Sverige och inte lagstiftningsvägen. Det bör även framhållas att ett flertal frågor som rör praktiska förhållanden av arbetsrättslig karaktär är okända fram till dess att Eppo har blivit operationell – och kanske till och med till en viss tid efter det.

Utredningen får – i brist på närmare information om hur Eppo kommer att fungera – utgå från antaganden som grundas på hur Eppo-förordningen och Eppos anställningsvillkor är utformade. Det är utifrån sådana antaganden som analysen i det följande görs. Skulle de visa sig vara felaktiga kan det innebära att utredningens slutsatser måste övervägas på nytt.

9.5.2 Det krävs dubbla anställningar

Utredningens bedömning: De svenska europeiska delegerade åklagarna ska ha dubbla anställningar.

Skälen för utredningens bedömning

Dubbla anställningar

Redan i dag förekommer det att svenska åklagare utför åklagararbete för andra myndigheters räkning. Så är exempelvis fallet när allmänna åklagare för talan i domstol efter att JO eller JK väckt åtal mot någon för brott som omfattas av deras behörighet (se avsnitt 7.2.1). Det svenska rättssystemet är således inte främmande för den typen av konstruktioner. I de fallen brukar biståndet dock inskränka sig till hjälp med enstaka ärenden. Det torde sällan eller aldrig uppstå några särskilda arbetsrättsliga frågor, eftersom de åklagare som biträder en annan myndighet gör det tillfälligt i egenskap av åklagare inom åklagarväsendet på uppdrag av den andra myndigheten.

När det gäller frågan hur det ska gå att kombinera anställningarna som både nationell åklagare och europeisk delegerad åklagare, vilket Eppo-förordningen förutsätter, finns det vissa skillnader mot vad som förekommer i dag. En skillnad är att åklagarverksamheten i Eppo inte utförs för den svenska statens räkning utan för en EU-myndighet. Dessutom ska Eppos verksamhet ha företräde framför nationell verksamhet. En annan skillnad är att Eppo-förordningen, med alla sina särdrag, är tillämplig vid den ena men inte den andra anställningen. Ytterligare en skillnad är att Eppo-förordningen förutsätter att de europeiska delegerade åklagarna har två samtidiga anställningar.

Det är osäkert om, och i så fall i vilken utsträckning, som de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att utföra nationella uppgifter vid sidan av sitt arbete för Eppo. Utredningen måste emellertid utgå från att så kan bli fallet och regleringen bör därför anpassas till det. Det bör även beaktas att Eppos behörighet enbart omfattar sådana brott som har begåtts efter den tidpunkt när Sverige har anslutit sig till det fördjupade samarbetet, se avsnitt 21.1.

Möjligheten enligt svensk rätt att ha samtidiga anställningar

De europeiska delegerade åklagarna ska enligt hänvisningen i artikel 96.6 i Eppo-förordningen till artikel 5 i EU:s anställningsvillkor vara särskilda rådgivare, och som sådana anställda för att biträda Eppo antingen regelbundet eller i perioder. Dessutom ska de enligt artikel 17.2 vara aktiva medarbetare i åklagarväsendet i sin medlemsstat från tidpunkten för utnämning till tidpunkten för avsättning. Det råder alltså inte någon tvekan om att Eppos åklagare i praktiken ska ha två samtidiga anställningar. Av artikel 91.4 och 91.5 i Eppo-förordningen framgår dessutom att de europeiska delegerade åklagarnas lön och utgifter som de ådrar sig när de utövar verksamhet för Eppo inbegrips i Eppos utgifter.

Enligt 1 § LOA finns det i lagen särskilda föreskrifter om arbetstagar hos dels riksdagen och dess myndigheter, dels förvaltningsmyndigheter under regeringen som Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. De svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att vara arbetstagar vid Ekobrottsmyndigheten, och således omfattas av regelverket i LOA. I 11 § LOA föreskrivs att om en

arbetstagare får en ny anställning hos en arbetsgivare som avses i 1 § så upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte något annat följer av kollektivavtal. Om det finns särskilda skäl får det beslutas att anställningen inte ska upphöra. När det är fråga om arbetstagare hos en myndighet under regeringen är det i så fall regeringen som fattar beslutet, se 3 § 3 anställningsförordningen.

Bestämmelsen i 11 § LOA anses ge stöd för att det endast är möjligt att ha en statlig anställning åt gången. Bestämmelsen har dock kritiserats för att vara svårtillämpad och otidsenlig, se exempelvis Karl Pfeifer, Lagen om offentlig anställning – En kommentar (Juno, 31 december 2018), kommentaren till 11 §.

Eftersom Eppo inte är en svensk myndighet, och därför inte är bunden av LOA, utgör 11 § LOA inget hinder mot att ha dubbla anställningar på det sätt som är aktuellt i detta fall. Det finns såvitt utredningen funnit inte heller några andra arbetsrättsliga hinder mot den anställningskonstruktion som Eppo-förordningen förutsätter. Utredningen återkommer till frågan om bisysslor.

Två samtidiga anställningar utmanar dock systemet, eftersom den svenska regleringen får sägas bygga på principen om en enda anställning. Utredningen återkommer till det.

9.5.3 Tjänstledighet och anställningstid

Utredningens bedömning: Den svenska regleringen om tjänstledighet täcker behoven. Anställningstiden inom Eppo för europeiska delegerade åklagare bör vara den som anges i Eppo-förordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Möjlighet till tjänstledighet från ordinarie arbete

Liksom för den europeiska åklagaren (se avsnitt 9.4) kan det krävas att de som utnämns till europeiska delegerade åklagare behöver vara tjänstlediga från sina ordinarie arbeten. Så blir exempelvis fallet om någon som inte är anställd inom åklagarväsendet utnämns till europeisk delegerad åklagare. Bestämmelsen i 5 a § tjänstledighetsförordningen är enligt sin ordalydelse inte begränsad till tjänstgöring inom

EU-institutioner utomlands utan torde gälla även när ett uppdrag ska genomföras i Sverige. Utredningen bedömer därför att den bestämmelsen möjliggör för sådan tjänstledighet som kan behövas.

Anställningstiden

Enligt artikel 17.1 Eppo-förordningen ska de europeiska delegerade åklagarna utses för en period på fem år som kan förnyas. Samtidigt anges i artikel 123.1 i EU:s anställningsvillkor, som enligt artikel 96.5 i Eppo-förordningen ska tillämpas på de europeiska delegerade åklagarna, att en särskild rådgivares anställningsavtal inte får överskrida två år men kunna förlängas. Det föreligger således en konflikt mellan regelverken. Enligt utredningens uppfattning bör Eppo-förordningen gälla som *lex specialis* i förhållande till EU:s anställningsvillkor, trots att den hänvisar till dem, eftersom förordningen specifikt reglerar anställningstiden på ett annat sätt än EU:s anställningsvillkor. Ett annat synsätt förefaller inte vara förenligt med Eppo-förordningens syften. Utgångspunkten bör därför vara att anställningstiden för de europeiska delegerade åklagarna är fem år, med möjlighet till förlängning.

Tidsbegränsad anställning?

Om den som utses till europeisk delegerad åklagare inte är anställd inom åklagarväsendet måste han eller hon anställas där, för att kraven i Eppo-förordningen ska uppfyllas. Frågan är om det i så fall bör vara en tidsbegränsad anställning som knyts till anställningstiden hos Eppo eller en anställning tills vidare.

I 5 och 5 a §§ LAS finns bestämmelser om tidsbegränsade anställningar och om när sådana ska övergå i tillsvidareanställningar. Enligt 2 § LAS ska dock andra föreskrifter gälla om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från LAS bestämmelser. Exempel på avvikande regler finns i 9 § anställningsförordningen. Där har det, med stöd av 42 § tredje stycket LOA, meddelats föreskrifter beträffande vissa tidsbegränsade anställningar.

Det borde vara möjligt att på motsvarande grund som använts för 9 § anställningsförordningen införa en bestämmelse om att anställ-

ningen i åklagarväsendet ska vara tidsbegränsad till den tid som Eppo-anställningen varar. En sådan regel skulle exempelvis kunna tas in i den nya förordningen. Samtidigt framstår anställningstiden om fem år som en väl lång tid att anställa någon på en tidsbegränsad anställning. Den tiden kan dessutom enligt artikel 17.1 i Eppo-förordningen förlängas vilket gör det än mindre rimligt. Utredningens utgångspunkt är därför att den som ska anställas som åklagare vid Ekobrottsmyndigheten, för att kunna fullgöra anställningen som svensk europeisk delegerad åklagare, bör anställas tills vidare.

Utredningen har i avsnitt 9.2.4 föreslagit ett förfarande vid nominering av kandidater till anställningar som svenska europeiska delegerade åklagare. Som framgår där ska ett liknande förfarande som det som gäller vid en nationell anställning tillämpas vid nomineringen, t.ex. avseende förhållandet skicklighet och förtjänst. Det bör därför utan några problem vara möjligt att också iaktta de regler som aktualiseras vid en anställning av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten i samband med det förfarandet. Ansvar för det och för samordning av förfarandena ligger på åklagarväsendets myndigheter.

9.5.4 Närmare om de dubbla anställningarna

Utredningens bedömning: Den särskilda konstruktionen med dubbla anställningar för europeiska delegerade åklagare gör att frågan om tjänstledighet från anställningen vid Ekobrottsmyndigheten för att utöva Eppo-anställningen inte bör författningsregleras.

Utredningens förslag: Det föreskrivs i den nya lagen att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska vara anställda i åklagarväsendet.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Eppo-förordningen medger visst nationellt operativt åklagararbete

Eppo-förordningen anger inte i någon artikel vilken typ av nationella arbetsuppgifter som en europeisk delegerad åklagare får utföra när han eller hon är verksam som nationell åklagare. Det är emellertid

utredningens uppfattning att Eppo-förordningens utgångspunkt är det som uttrycks i skäl 43, nämligen att de europeiska delegerade åklagarna ska vara integrerade på operativ nivå i sina nationella rätts-system, rättsliga strukturer och lagföringsstrukturer. Utredningen uppfattar det som ett önskemål om att den som utses till europeisk delegerad åklagare ska ha aktuell erfarenhet och kunskap från operativt åklagararbete. Stöd för utredningens uppfattning finns exempelvis i artikel 13.3. Där används uttryckssättet att åklagarna i fråga får ”utöva verksamhet som nationella åklagare”, vilket tyder på att det är operativt åklagararbete som avses. Den europeiska delegerade åklagaren kan enligt senare led i den bestämmelsen ha nationellt arbete i den utsträckning som det inte hindrar honom eller henne från att fullgöra sina skyldigheter enligt Eppo-förordningen. Det skulle knappast accepteras om den europeiska delegerade åklagaren nationellt utför enbart administrativa sysslor. Även artikel 17.2, som talar om de europeiska delegerade åklagarna som aktiva medarbetare i sin medlemsstats åklagarväsende under anställningstiden, ger visst stöd för utredningens bedömning.

För att det ska vara möjligt för dem som utnämns till svenska europeiska delegerade åklagare att, inte endast i teorin utan också i praktiken, vara integrerade på operativ nivå i åklagarväsendet bör de fullgöra sina nationella arbetsuppgifter på lämpligt ställe i den operativa verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten.

Operativt åklagararbete består huvudsakligen i förundersökningsledning och lagföring. Det normala är att en åklagare är ansvarig för förundersökningen och för beslutet i åtalsfrågan medan det sedan kan vara en annan åklagare som för talan i rätten om åtal väcks. Det förekommer emellertid också, framför allt vid större eller komplexa utredningar, att ärendet är bundet till den åklagare som har lett förundersökningen även efter det att åtal har väckts.

Hur åklagare ska tilldelas ärenden är inte författningsreglerat och kan skilja sig åt mellan olika åklagarkammare. Den som fördelar nya ärenden gör det utifrån bl.a. vilken arbetsbelastning som de olika åklagarna har, det nya ärendets karaktär och hur tidigare ärenden har fördelats. När det gäller tilldelning av nationella ärenden till europeiska delegerade åklagare i deras roll som nationella åklagare bör det beskrivna förfarandet fungera väl. Det innebär nämligen att den som ansvarar för tilldelning av nya ärenden löpande kan hålla sig underlättad om åklagarnas arbetssituation i Eppo och fördela ärenden till

dem utifrån hur den ser ut. Det gör det möjligt att ta tillvara de europeiska delegerade åklagarnas kompetens och arbetsinsats nationellt, samtidigt som Eppo-ärendena kan få prioritet och Eppos självständighet värnas.

Eftersom arbetet med Eppo-ärenden ska ha företräde framför nationella åklagarärenden och det är osäkert i vilken utsträckning det kommer att finnas utrymme för att handlägga nationella ärenden kan det ifrågasättas om det är lämpligt att de svenska europeiska delegerade åklagarna handlägger stora eller komplexa nationella ärenden som kräver omfattande arbetsinsatser eller som av annat skäl är bundna till en viss åklagare.

Eppos anställningsvillkor innehåller regler om nationellt åklagararbete. Enligt dem ska det endast vara tillåtet för en europeisk delegerad åklagare att utföra nationellt åklagararbete under förutsättning att det är överenskommet mellan den europeiska chefsåklagaren och medlemsstaten enligt artikel 13.2 i Eppo-förordningen. Utredningen noterar att varken den artikeln eller artikel 13.3 förutsätter någon sådan överenskommelse. Det kan därmed ifrågasättas om regleringen i Eppos anställningsvillkor i alla delar har stöd i Eppo-förordningen. Om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet och Eppos anställningsvillkor alltjämt är utformade på det sättet kommer Sverige dock att få anpassa sig till det. Det kan således bli fråga om att det som nyss sagts endast ska tillämpas om Sverige kommer överens med den europeiska chefsåklagaren om att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska få utföra nationellt åklagararbete.

Övergången mellan anställningarna

De svenska europeiska delegerade åklagarna omfattas av svenska arbetsrättsliga bestämmelser, såväl författningar som kollektivavtal, när de utför arbete som nationella åklagare. Frågan är vad som ska gälla för dem som arbetstagare och för Ekobrottsmyndigheten respektive Eppo som arbetsgivare när de utför arbete som europeiska delegerade åklagare. En viktig aspekt för att kunna besvara den frågan är hur övergången mellan rollerna rent rättsligt bör gå till.

Exakt hur stor andel av en svensk europeisk delegerad åklagares arbetstid som kommer att gå åt till Eppo-arbete respektive arbete för Ekobrottsmyndigheten går inte att i nuläget uttala sig om, bl.a. med

hänsyn till det som nyss sagts om Eppos anställningsvillkor. Utredningen har i avsnitt 8.2.2 och 8.2.3 redovisat tämligen vaga prognoser i det avseendet. Även om det kan förväntas att de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att lägga merparten av sin arbetstid på Eppo-arbete måste det, eftersom de ska vara aktiva medarbetare i det svenska åklagarväsendet och får utöva verksamhet som nationella åklagare, vara möjligt för dem att så obehindrat som möjligt, i rättslig mening, röra sig mellan anställningarna.

Som nämnts finns det inte något formellt hinder mot två samtidiga anställningar för europeiska delegerade åklagare, förutsatt att det inte står i strid med reglerna om otillåtna bisysslor (vilket utredningen återkommer till). Däremot är det underförstått i det svenska regelverket att en arbetstagare endast har en anställning åt gången. Reglerna om tjänstledighet, t.ex. i tjänstledighetsförordningen och i det för åklagare relevanta centrala kollektivavtalet, tycks dessutom ta sin utgångspunkt i att åklagaren är ledig från den ordinarie anställningen för att utföra annat arbete under en viss, längre eller kortare, tid. Se t.ex. 5 § tjänstledighetsförordningen och 13 kap. 1 § Villkorsavtal-T. De beaktar alltså inte att en person parallellt arbetar åt två olika arbetsgivare och ständigt ska kunna växla mellan arbetsuppgifterna. Det bör också anmärkas att det inte finns någon legaldefinition av begreppet tjänstledighet.

Med tanke på att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska kunna röra sig flexibelt mellan anställningarna som nationell åklagare och Eppo-åklagare bör det övervägas om det ska krävas att de temporärt avbryter sin svenska anställning när de ska utföra arbete för Eppo. Den underförstådda utgångspunkten i tjänstledighetsförordningen om att arbetstagaren ska vara ledig från den ordinarie anställningen för att utföra annat arbete tycks i någon mån tala för det. Även den omständigheten att "rätt" arbetsgivare ska utöva arbetsledningsrätten måste anses tala för samma sak. Samtidigt kan det konstateras att när svenska åklagare i dag utför arbete för en annan myndighet, t.ex. när de för process i domstol för JK:s räkning, krävs det inte att den ordinarie anställningen formellt avbryts. I de fallen behåller emellertid den ordinarie arbetsgivaren arbetsledningsrätten. Det är med hänsyn till den lojalitetsplikt som föreskrivs i artikel 5.6 i Eppo-förordningen uteslutet att den svenska arbetsgivaren skulle behålla arbetsledningsrätten när åklagarna arbetar för Eppo, vilket utvecklas i det följande. Trots det framstår det som ändamålsenligt,

och inte principiellt uteslutet, att inte föreskriva att den svenska anställningen formellt ska avbrytas varje gång en svensk europeisk delegerad åklagare ska utföra en arbetsuppgift för Eppo.

Utredningen anser mot bakgrund av det anförda att det mest ändamålsenliga är att se saken så att de svenska europeiska delegerade åklagarnas ”grundanställning” är vid Ekobrottsmyndigheten men att de ska kunna övergå till anställningen som Eppo-åklagare utan formella beslut om det. En sådan hållning kräver Ekobrottsmyndighetens fullständiga lojalitet mot Eppo, vilket också förutsätts i artikel 5.6 i Eppo-förordningen. Enligt utredningens bedömning krävs det ingen lagstiftningsåtgärd för att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna röra sig fritt mellan sina två anställningar. De behöver alltså inte avbryta den ena anställningen för att träda över i den andra. Mot bakgrund av Eppo-förordningens krav på dubbla anställningar under hela anställningstiden bör det emellertid framgå i den nya lagen att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska vara anställda i åklagarväsendet.

Det bör ankomma på dels arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen, dels Sverige och Eppo att inom ramen för Eppo-förordningens bestämmelser närmare utveckla hur formerna för en sådan övergång mellan anställningarna ska gå till. När det gäller förhandlingar och överenskommelser mellan Eppo och Sverige återkommer utredningen till den frågan i avsnitt 19.3.2.

9.5.5 En tillåten bisyssla

Utredningens förslag: För att det ska vara tydligt att anställningen som europeisk delegerad åklagare inte är en otillåten bisyssla görs det i den nya lagen undantag från bestämmelserna om bisysslor i LOA för den anställningen.

Skälen för utredningens förslag: Den grundläggande bestämmelsen om bisysslor finns i 7 § LOA. Där föreskrivs det att en arbetstagar inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagaras opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

En anställning som europeisk delegerad åklagare skulle kunna betraktas som en bisyssla i LOA:s mening. Eftersom det inte finns någon bestämmelse som möjliggör undantag från reglerna om bisysslor för anställningen som europeisk delegerad åklagare framstår det därför som osäkert hur Eppo-förordningens reglering om dubbla anställningar förhåller sig till LOA:s bestämmelser om bisysslor. För att det inte ska råda något tvivel om att anställningen som svensk europeisk delegerad åklagare aldrig kan vara en otillåten bisyssla bör det i den nya lagen införas en bestämmelse som undantar den från tillämpningsområdet för 7 § LOA. Med en sådan lösning kan den svenska arbetsgivaren inte förklara anställningen som europeisk delegerad åklagare som en otillåten eller förtroendeskadlig bisyssla. Det kan anmärkas att den europeiska delegerade åklagaren trots det undantaget kommer att omfattas av bestämmelserna i LOA om bisysslor i den svenska anställningen när det gäller andra anställningar, uppdrag eller verksamheter. Även i anställningen som europeisk delegerad åklagare kan frågan om bisysslor aktualiseras, men då enligt Eppos anställningsvillkor.

9.5.6 Arbetsledning och arbetsmiljö

Utredningens bedömning: Eppo bör ha arbetsledningsrätt för de svenska europeiska delegerade åklagarna när de agerar i den rollen men Ekobrottsmyndigheten bör ha ett grundläggande arbetsgivaransvar även när de utför arbete för Eppo.

Skälen för utredningens bedömning

Krav på den svenska arbetsgivaren

I artikel 96.6 i Eppo-förordningen ställs krav på den nationella myndighet som den europeiska delegerade åklagaren är anställd vid. Den ska ha ansvaret för de europeiska delegerade åklagarnas ”allmänna arbetsvillkor och arbetsmiljö”. Utredningen uppfattar ordet arbetsvillkor i detta sammanhang som arbetsförhållanden, jfr exempelvis den engelska språkversionens ”general working conditions”.

Eftersom de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att vara placerade i Sverige och utföra sitt åklagararbete för Eppo här,

kanske i viss mån parallellt med att de utför arbete för Ekobrottsmyndigheten, är det naturligt att den svenska arbetsgivaren utövar det dagliga ansvar som arbetsgivare har enligt svensk lagstiftning och svenska kollektivavtal. Samtidigt måste utgångspunkten i svensk lagstiftning anses vara att arbetsgivaransvaret ska ligga på Eppo när arbete utförs för den myndigheten, eftersom det då är Eppo som är arbetsgivare i egentlig mening. Så är exempelvis fallet när det gäller stora delar av arbetsmiljöansvaret enligt 3 kap. arbetsmiljölagen.

Mot bakgrund av utformningen av Eppo-förordningen finns det emellertid enligt utredningens mening inget alternativ till att lägga ansvaret för de nämnda frågorna på Ekobrottsmyndigheten. Utredningen återkommer nedan till att Ekobrottsmyndigheten bör ha ett grundläggande arbetsgivaransvar även i andra frågor.

Det bör dock redan här nämnas att det i vissa avseenden sannolikt kommer att vara svårt för Ekobrottsmyndigheten att fullt ut ta det ansvar som Eppo-förordningen förutsätter. Det framstår som särskilt problematiskt på arbetsmiljöområdet. Med hänsyn till att Eppo ska ha arbetsledningsrätten över de europeiska delegerade åklagarna (se nästa avsnitt) kan det exempelvis förutses att det arbetsmiljöansvar som innefattar skyldigheter för arbetsgivaren i fråga om organisatorisk och social arbetsmiljö (t.ex. avseende arbetsbelastning) i hög grad kommer att vara beroende av hur Eppo agerar som arbetsgivare. Frågan om hur ansvaret bör fördelas mellan de två arbetsgivarna kan emellertid inte lösas inom ramen för denna utredning. Frågan bör särskilt uppmärksammas i det arbete som föregår en svensk anslutning till det fördjupade samarbetet, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 19.3.2. Även om det i viss mån råder osäkerhet om ansvarsfördelningen bedömer utredningen att det för närvarande inte krävs några lagstiftningsåtgärder.

Eppo har arbetsledningsrätten över de svenska europeiska delegerade åklagarna

Som redan nämnts följer det av grundläggande arbetsrättsliga principer att en arbetsgivare har en långtgående arbetsledningsrätt. Eppo är otvivelaktigt arbetsgivare när det är fråga om arbete i rollen som europeisk delegerad åklagare, inte Ekobrottsmyndigheten. Det följer av artikel 11 i EU:s tjänsteföreskrifter, som är tillämpliga för de europeiska delegerade åklagarna enligt artikel 124 i EU:s anställ-

ningsvillkor, att de europeiska delegerade åklagarna varken får be om eller ta emot instruktioner från någon regering, myndighet, organisation eller person utanför Eppo. Detsamma följer i praktiken av den lojalitetsplikt som föreskrivs i artikel 5.6 i Eppo-förordningen. Mot den angivna bakgrunden kan det inte anses råda något tvivel om att Eppo ensam ska ha arbetsledningsrätten för de europeiska delegerade åklagarna när de arbetar som sådana.

Den svenska arbetsgivaren bör ha ett grundläggande arbetsgivaransvar

Vem av Eppo och svenska myndigheter som enligt Eppo-förordningen ska ha ansvaret för de andra förpliktelser som anges i artikel 96.6, liksom för andra skyldigheter för arbetsgivare som följer av svensk lagstiftning, är svårtolkat. Det är således oklart vems ansvar det enligt Eppo-förordningen är att säkerställa att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas och att deras totala lön inte är lägre än vad den skulle ha varit om de hade fortsatt att arbeta endast som nationella åklagare.

Så länge det råder osäkerhet måste de arbetsrättsliga ansvarsfrågorna emellertid adresseras, inte minst för de svenska europeiska delegerade åklagarnas trygghet. Det framstår då som en ändamålsenlig ordning att den svenska arbetsgivaren i alla avseenden som det inte kan anses inkräkta på Eppos självständighet har det grundläggande arbetsgivaransvaret enligt svensk arbetsrätt. Det innebär såväl en trygghet för de europeiska delegerade åklagarna som en förutsägbarhet för både Eppo och de svenska myndigheterna.

En sådan skyldighet följer dessutom redan av svensk lagstiftning, eftersom Ekobrottsmyndigheten kommer att vara arbetsgivare under hela den tid som anställningen som europeisk delegerad åklagare varar. En annan sak är att Eppo också kommer att vara arbetsgivare, under samma tid. Den omständigheten, och Eppos självständighet, kan innebära att det kommer bli aktuellt att i vissa avseenden i stället lägga arbetsgivaransvaret på Eppo.

Frågan om vad den svenska arbetsgivaren respektive Eppo slutligt ska ansvara för kan emellertid inte hanteras i denna utredning, eftersom det inte är fullt ut känt vad som kommer att gälla. I stället

bör frågan lämpligen hanteras genom förhandlingar, dels mellan Eppo och Sverige (se avsnitt 19.3.2), dels mellan Ekobrottsmyndigheten och arbetstagarorganisationen enligt svenska arbetsrättsliga bestämmelser.

Det som nu har sagts innebär att Ekobrottsmyndigheten kommer att få ett praktiskt arbetsgivaransvar för frågor om exempelvis social trygghet, pension och försäkringsskydd för den svenska anställningen. Utgångspunkten är således att det åvilar Ekobrottsmyndigheten ett ansvar för att pensionsavsättningar avseende den svenska anställningen görs, försäkringar finns etc. i enlighet med vad som krävs enligt den lagstiftning och de kollektivavtal som gäller för åklagare i Sverige. Likaså ska myndigheten ha ett arbetsmiljöansvar, såväl för förebyggande åtgärder som åtgärder som vidtas i efterhand.

Enligt Eppo-förordningen ska de europeiska delegerade åklagarnas lön vara en utgift för Eppo. Såvitt går att utläsa av Eppos anställningsvillkor förefaller det som att Eppo kommer att ansvara för löneutbetalning och att Eppo ska ersättas av den svenska arbetsgivaren om arbete har utförts för den. Det är dock uppenbart att denna och andra frågor om hur långt Ekobrottsmyndighetens ansvar bör sträcka sig behöver lösas. Det gäller t.ex. frågan om försäkringsskydd för de svenska europeiska delegerade åklagarna när de befinner sig utomlands för Eppos räkning, socialförsäkring och pension. Därför måste de praktiska arrangemangen, oavsett hur de ska se ut, bli föremål för närmare diskussion mellan Eppo och Sverige, med särskilt beaktande av Eppos anställningsvillkor. Utredningen återkommer till sådana praktiska frågor i avsnitt 19.3.2.

Eftersom Ekobrottsmyndigheten alltså är de svenska europeiska delegerade åklagarnas arbetsgivare behövs det enligt utredningens mening ingen lagstiftningsåtgärd för att ålägga myndigheten det arbetsgivaransvar som har diskuterats här.

9.5.7 Övriga frågor

Utredningens förslag: Ekobrottsmyndigheten ska underrätta Åklagarmyndigheten om en svensk europeisk delegerad åklagare slutar sin anställning. Ekobrottsmyndigheten ska initiera att en ny åklagare nomineras. Åklagarmyndigheten ska underrätta den europeiska chefsåklagaren om att åklagaren slutar sin anställning och att en ny kommer att nomineras.

Skälen för utredningens förslag

När en svensk europeisk delegerad åklagares anställning hos Eppo upphör

Det kan finnas olika skäl till att en anställning som europeisk delegerad åklagare upphör i förtid. En sådan åklagare kan t.ex. sluta sin anställning i åklagarväsendet, välja att inte längre arbeta för Eppo utan enbart som nationell åklagare eller gå i pension.

I vissa fall kan även Eppo vilja avsluta anställningen. Artikel 17.3 anger tre olika situationer där kollegiet kan avsätta en europeisk delegerad åklagare. Den första är att kollegiet anser att åklagaren inte längre uppfyller de krav som fastställs i artikel 17.2. De kraven är, som tidigare nämnts, dels att de ska vara aktiva medarbetare i åklagarväsendet, dels att deras oberoende inte ska kunna ifrågasättas. Den andra situationen då avsättning kan aktualiseras är om den europeiska delegerade åklagaren inte kan utföra sina uppgifter. Vad som avses med det förklaras varken i skälen eller någon av artiklarna i Eppo-förordningen. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om längre sjukfrånvaro (jfr artikel 16.7 andra stycket). Den sista situationen då avsättning kan komma i fråga är när den europeiska delegerade åklagaren har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Det kan nämnas att artikel 18–21 i Eppos anställningsvillkor avser disciplinåtgärder som, under förutsättning att misskötsamheten är tillräckligt allvarlig, skulle kunna leda till avsättning.

Enligt artikel 17.5 i Eppo-förordningen ska medlemsstaten omgående informera den europeiska chefsåklagaren om en europeisk delegerad åklagare slutar sin anställning, oavsett orsaken till det. Detsamma gäller om hans eller hennes tjänster inte längre behövs för att fullgöra Eppos skyldigheter. Vid behov ska en annan europeisk

isk delegerad åklagare nomineras. Frågan är vem som ska fullgöra uppgiftsskyldigheten.

Det kan konstateras att eftersom Sverige föreslås ha minimibemanningen måste alltid en ny åklagare nomineras i sådana fall. En lämplig lösning kan vara att Ekobrottsmyndigheten anmäler saken till Åklagarmyndigheten, för att den myndigheten ska informera den europeiska chefsåklagaren. Det bör ankomma på Ekobrottsmyndigheten att initiera ett nytt nomineringsförfarande.

Den svenska europeiska delegerade åklagaren kommer, som nyss nämnts, samtidigt med sin Eppo-anställning att vara anställd av Ekobrottsmyndigheten. Om han eller hon, med stöd av reglerna i Eppoförordningen, avsätts från sin anställning hos Eppo, vilket är en intern Eppo-fråga, innebär det inte att åklagaren förlorar sin svenska anställning. För den senare anställningen gäller, som alltid, de svenska reglerna om anställningsskydd. Det krävs därför inga lagstiftningsåtgärder med anledning av bestämmelsen i Eppo-förordningen om avsättning. Det bör dock noteras att en europeisk delegerad åklagare som avsätts torde ha möjlighet att klaga på beslutet till EU-domstolen med stöd av bl.a. artikel 42.6 i Eppo-förordningen.

Praktiska förutsättningar

För att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska kunna fullgöra sitt arbete, såväl nationellt som för Eppos räkning, krävs att en rad praktiska åtgärder vidtas. De ska exempelvis ha tjänsterum, telefon, dator och tillgång till olika systemstöd. I praktiken kommer de allra flesta av dessa förutsättningar att vara desamma som när en ny åklagare anställs vid Ekobrottsmyndigheten.

Kravet i artikel 96.6 att de behöriga nationella myndigheterna ska förse de europeiska delegerade åklagarna med resurser och utrustning som de behöver för att utöva sin verksamhet enligt Eppoförordningen och se till att de är fullständigt integrerade i sin nationella åklagarmyndighet får därmed i praktiken anses innebära att Ekobrottsmyndigheten ska vidta motsvarande åtgärder som den gör när en åklagare påbörjar en ny anställning där. Några särskilda åtgärder krävs därför inte för att uppfylla kravet i Eppo-förordningen. En annan sak är att det krävs överenskommelser med Eppo angående

bl.a. de lokaler som de europeiska delegerade åklagarna ska arbeta i. Till sådana frågor återkommer utredningen i avsnitt 19.3.2.

9.6 Utstationerade nationella experter och annan personal

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om utstationerade nationella experter och annan personal föranleder för närvarande inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Regleringen i Eppo-förordningen

Enligt artikel 98.1 får Eppo anlita utstationerade nationella experter eller andra personer som ställs till Eppos förfogande men som inte är anställda av myndigheten. När de utstationerade nationella experterna utför uppgifter som rör Eppos verksamhet ska de vara underställda den europeiska chefsåklagaren. Av artikel 98.2 framgår att Eppo ska fastställa regler för utstationering till Eppo av nationella experter eller andra personer som ställs till myndighetens förfogande men som inte är anställda av myndigheten.

Innebörden av artikel 98 är för närvarande oklar

Det framgår inte i Eppo-förordningen hur det ska gå till när Eppo anlitar andra personer än sådana som är anställda av myndigheten. Det anges inte heller vilka personkategorier det rör sig om eller om de ska tjänstgöra på den centrala eller decentraliserade nivån i Eppo. Svaret på dessa frågor är avgörande för att kunna bedöma betydelsen av artikel 98. Skulle exempelvis de svenska polismän som bistår i Eppos utredningar anses omfattas av regleringen i artikel 98.1 krävs det omfattande överväganden om vilka konsekvenser det får för bl.a. deras nationella anställning. Är det däremot, vilket verkar mer troligt, fråga om att i enskilda fall, exempelvis när det krävs specialistkompetens inom ett visst område, anlita personer med rätt kunskap på området är det en mer begränsad frågeställning. Till dess att det

tydliggörs av Eppo, genom regleringen som ska upprättas enligt artikel 98.2, vilka som omfattas är det inte möjligt att på ett rimligt sätt analysera bestämmelsen. Utredningens bedömning blir därför att det för närvarande inte krävs några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder med anledning av artikeln. Det kan emellertid komma att förändras. Frågan bör därför bevakas i den fortsatta beredningen.

10 Behörighet

10.1 Utredningsdirektiven

I direktiven tas inte de artiklar i Eppo-förordningen som behandlar behörighetsfrågor upp särskilt. Utredningens grundläggande uppdrag är emellertid att med utgångspunkt i de bestämmelser som finns i förordningen analysera vilka författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet och fullt ut delta i Eppos verksamhet. I det ligger att lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga och ändamålsenliga. Utredningen anser att behörighetsfrågorna är så centrala att de behöver analyseras särskilt.

10.2 Eppos behörighet

10.2.1 Allmänt om Eppos behörighet

Eppo-förordningens behörighetsregler är komplexa. De kommer att redovisas tämligen detaljerat i det följande. Utredningen kommer då också att redovisa sin uppfattning om hur Eppos behörighet förhåller sig till den svenska lagstiftningen. Mot bakgrund av komplexiteten i dessa frågor har utredningen dock funnit skäl att först kort redovisa vissa grunddrag när det gäller Eppos behörighet.

Utgångspunkten är att Eppo ska kunna utöva behörighet beträffande brott som riskerar att skada EU:s finansiella intressen. Det är emellertid inte alla tänkbara brott som kan skada EU:s finansiella intressen direkt eller indirekt som omfattas av Eppos behörighet, utan endast sådana där Eppo-förordningen uttryckligen anger att behörighet kan föreligga. Sättet som det anges på är genom hänvisningar i Eppo-förordningen till två andra EU-rättsakter, dels ett direktiv

som innehåller beskrivningar av brott som ska vara kriminaliserade i medlemsstaterna, dels ett rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. Dessutom föreskrivs det i Eppo-förordningen att behörigheten också kan omfatta brott som är ”oupplösligt sammankopplade” med brottslighet enligt direktivet.

För att Eppo alls ska kunna ha behörighet krävs det alltså att det föreligger brott av ett visst slag som anges i direktivet eller rambeslutet. Det finns emellertid bestämmelser i Eppo-förordningen som ytterligare begränsar Eppos potentiella behörighet, även när det har konstaterats vara fråga om ett sådant brott. Exempelvis kan skadans storlek eller den maximala påföljden för brottet hindra Eppo att utöva behörighet.

Det bör också nämnas att Eppos behörighet är primär och att medlemsstaterna inte får utöva behörighet beträffande en gärning som Eppo utövar sin behörighet för. Eppo kan emellertid avstå från att utöva behörighet, även om det finns förutsättningar för att utöva den. I de fallen är medlemsstaterna oförhindrade att utreda och lagföra brotten.

10.2.2 Brotten som Eppo ska utreda framgår av andra rättsakter

Enligt artikel 4 i Eppo-förordningen ska Eppo vara ansvarig för att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till sådana brott som skadar unionens ekonomiska intressen och som föreskrivs Sefi-direktivet. Eppos behörighet preciseras sedan i artiklarna 22 och 23 i Eppo-förordningen.

Om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet är det av grundläggande betydelse att slå fast under vilka förhållanden och för vilka brott Eppo har behörighet. Det är nödvändigt, eftersom svenska åklagare inte kommer att vara behöriga vid sidan av Eppo, när Eppo utövar sin behörighet. Det föreskrivs också en skyldighet för myndigheterna i de stater som ansluter sig till Eppo att rapportera till Eppo när ett brott som kan omfattas av Eppos behörighet har begåtts.

Det är inte möjligt att i detta betänkande i detalj redovisa varje typ av brottsligt handlande som kan omfattas av Eppos behörighet. Det måste ytterst vara tillämparna som – med utgångspunkt i Eppo-förordningens bestämmelser och de instrument som den hänvisar till

samt tillämplig svensk lagstiftning – avgör om det är svenska åklagare eller Eppo som har behörighet. Här redovisas endast grunddragen för den bedömningen.

Det bör anmärkas att begreppet ekonomiska intressen, vilket genomgående används i den svenska språkversionen av Eppo-förordningen, uttrycks som ”financial interests” i den engelska språkversionen. Samma uttryck på engelska finns i Sefi-direktivet, men där är den svenska översättningen i stället ”finansiella intressen”. Utredningen utgår därför från att ekonomiska intressen och finansiella intressen är synonyma begrepp och använder därför fortsättningsvis endast begreppet finansiella intressen för att tydligare knyta an till Sefi-direktivet.

Enligt artikel 22.2 i Eppo-förordningen ska Eppo även vara behörig i fråga om vissa brott som rör deltagande i en kriminell organisation enligt rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet.

10.2.3 Kraven i artikel 22.1

Eppo-förordningens hänvisningar till Sefi-direktivet

Utgångspunkten enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen är att Eppo ska ha behörighet i fråga om sådana brott som skadar unionens finansiella intressen som fastställs i Sefi-direktivet, så som det har införlivats genom nationell lagstiftning. Det gäller oavsett om samma brottsliga handling enligt nationell lagstiftning även skulle kunna klassificeras som en annan typ av brott. När det gäller brott som avses i artikel 3.2 d i Sefi-direktivet, så som det har införlivats genom nationell lagstiftning, ska Eppo inte ha behörighet annat än när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet enligt definitionen i den bestämmelsen har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater och inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro. I fortsättningen benämns sådana brott som Eppo har behörighet för enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen för Eppo-brott.

Genomförandet av Sefi-direktivet i svensk rätt

Sefi-direktivet innehåller 20 artiklar. Av central betydelse är artiklarna 3 och 4, som innehåller direktivets brottskatalog, och artikel 5 som reglerar anstiftan av samt medhjälp och försök till brott. Dessa artiklar kommer att utvecklas nedan.

I Ds 2018:34 analyserades vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävdes för att Sverige skulle kunna genomföra Sefi-direktivet. Där konstaterades det att Sverige genom den då befintliga lagstiftningen i allt väsentligt uppfyllde de åtaganden som följer av direktivet. För att fullt ut genomföra Sefi-direktivet föreslogs emellertid en särskild straffskala för grova fall av subventionsmissbruk, med brottsbeteckningen grovt subventionsmissbruk.

Regeringen delade i prop. 2018/19:78 bedömningen avseende vilka lagändringar som behövdes för att uppfylla åtagandena i Sefi-direktivet. En bestämmelse om grovt subventionsmissbruk infördes i brottsbalken den 1 juli 2019.

I det följande redovisas dels vilket handlande som enligt Sefi-direktivet ska vara kriminaliserat i medlemsstaterna, dels sammanfattningsvis departementspromemorians slutsatser, som regeringen i allt väsentligt anslöt sig, beträffande hur brotten i direktivens brottskatalog är kriminaliserade i Sverige.

Sefi-direktivets artikel 3.2 a – icke upphandlingsrelaterade utgifter

Artikel 3.2 a i Sefi-direktivet definierar bedrägeri mot EU:s finansiella intressen som rör icke-upphandlingsrelaterade utgifter. Kriminaliseringskravet enligt artikeln omfattar varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som avser:

1. användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel eller tillgångar från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
2. undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
3. användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för.

Det som anges i artikelns två första punkter ansågs vara kriminaliserat i Sverige i första hand genom brottsbalkens bestämmelse om bedrägeri i 9 kap. 1 §. Gärningar enligt artikelns tredje punkt ansågs i Sverige straffbara som subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3 b § brottsbalken (tidigare 9 kap. 3 a §) eller förskingring enligt 10 kap. 1 § brottsbalken.

Sefi-direktivets artikel 3.2 b – upphandlingsrelaterade utgifter

Artikel 3.2 b i Sefi-direktivet definierar bedrägeri mot EU:s finansiella intressen som rör upphandlingsrelaterade utgifter. Kravet på kriminalisering i artikeln omfattar varje handling eller underlåtenhet, som begås i syfte att uppnå olovlig vinning för gärningsmannen eller annan person genom att orsaka en förlust för unionens finansiella intressen och som avser:

1. användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel eller tillgångar från unionens budget, eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning, otillbörligen uppbärs eller innehålls,
2. undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
3. användning av sådana medel eller tillgångar för andra syften än de som medlen ursprungligen har beviljats för, som skadar unionens finansiella intressen.

Handlande enligt de två första punkterna ansågs vara kriminaliserat i Sverige i första hand genom bestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § brottsbalken. När det gällde tredje punkten i artikel 3.2 b ansågs handlandet vara straffbelagt i Sverige som förskingring enligt 10 kap. 1 § brottsbalken. Det konstaterades vidare i promemorian att den svenska kriminaliseringen gick längre än kravet i direktivet. Eftersom det rör sig om ett minimidirektiv var medlemsstaterna dock oförhindrade att låta straffansvaret sträcka sig längre än vad direktivet kräver.

Sefi-direktivets artikel 3.2 c – andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt

Artikel 3.2 c i Sefi-direktivet definierar bedrägeri mot EU:s finansiella intressen som rör andra inkomster än sådana som härrör från mervärdesskatt. Kravet på kriminalisering omfattar varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som avser:

1. användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från unionens budget eller från budgetar som förvaltas av unionen eller för dess räkning minskas på ett olagligt sätt,
2. undanhållande av information som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
3. missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt.

Handlande enligt första och andra punkten ansågs vara straffbelagda som tullbrott enligt 8 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling (i fortsättningen smugglingslagen) i svensk rätt medan handlande enligt tredje punkten ansågs omfattas av 8 § andra stycket smugglingslagen. Även här konstaterades att svenska regler omfattade mer än direktivets kriminaliseringskrav.

Sefi-direktivets artikel 3.2 d – inkomster från mervärdesskatt

Artikel 3.2 d i Sefi-direktivet behandlar brott mot EU:s finansiella intressen som rör inkomster från egna medel som härrör från mervärdesskatt. När det gäller sådana brott är direktivet, enligt artikel 2.2, endast tillämpligt på gärningar av allvarligt slag. Ett brott som riktar sig mot det gemensamma systemet för mervärdesskatt ska enligt artikeln anses vara allvarligt när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet enligt artikel 3.2 d har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater i unionen och inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro. Kriminaliseringskravet i artikel 3.2 d omfattar varje uppsåtlig handling eller underlåtenhet som har begåtts inom ramen för gränsöverskridande bedrägliga upplägg som avser:

1. användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument avseende mervärdesskatt, om detta leder till en minskning av medel från unionens budget,
2. undanhållande av information avseende mervärdesskatt som ska lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt, eller
3. presentation av korrekta uppgifter avseende mervärdesskatt i syfte att bedrägligen dölja en utebliven betalning eller otillbörligen skapad rätt till återbetalning av mervärdesskatt.

Genom de svenska reglerna om skattebrott i 2 § skattebrottslagen (1971:69) och reglerna om medverkan till sådana brott ansågs i promemorian Sverige ha kriminaliserat det som enligt artikelns tre punkter ska utgöra brottsliga handlingar. Det konstaterades vidare att även beträffande handlandet i denna artikel gick den svenska kriminaliseringen i vissa avseenden längre än minimikravet enligt direktivet. Det bör också tilläggas att regeringen med hänvisning till Högsta domstolens avgörande i NJA 2018 s. 704, som meddelades i tiden mellan promemorian och propositionen, ansåg att det stod klart att svensk rätt uppfyller kriminaliseringskravet i artikel 3.2 d iii redan genom det straffansvar som följer direkt av 2 § skattebrottslagen, se prop. 2018/19:78 s. 9. Regeringens uttalande får förstås så att medverkansansvaret alltså inte behöver aktualiseras.

Sefi-direktivets artikel 4.1 – penningtvätt

Enligt artikel 4.1 i Sefi-direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att penningtvätt enligt beskrivningen i artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60 (EG) och kommissionens direktiv 2006/70 (EG), som inbegriper egendom som utgör vinning av brott som omfattas av det nu aktuella direktivet utgör brott.

Genom straffbestämmelserna om penningtvätt i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (penningtvättsbrottslagen) ansågs

de handlingar vara kriminaliserade som enligt artikel 4.1 i Sefi-direktivet ska vara förbjudna. Av 2 § penningtvättsbrottslagen framgår det att alla typer av brott som kan ge upphov till utbyte (alltså bl.a. sådana brott som omfattas av Sefi-direktivet) kan utgöra förbrott till penningtvättsbrott. Eftersom Sverige bedömdes leva upp till kriminaliseringskraven i Sefi-direktivet i övrigt, ansågs Sverige i sin helhet uppfylla åtagandena i artikel 4.1.

Sefi-direktivets artikel 4.2 – korruption

Enligt artikel 4.2 i Sefi-direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att passiv och aktiv korruption, om den begåtts uppsåtligen, utgör brott.

Med passiv korruption avses enligt artikelns punkt a) en handling som en offentlig tjänsteman utför för att, direkt eller genom en mellanhand, för egen eller för tredje mans räkning begära eller erhålla förmåner, oavsett art, eller acceptera ett löfte om en sådan förmån för att i strid med sina skyldigheter utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen.

Med aktiv korruption avses enligt artikelns punkt b) en handling som utförs av en person för att direkt eller genom en mellanhand utlova, erbjuda eller ge en förmån, oavsett art, till en offentlig tjänsteman, för egen räkning eller för tredje mans räkning, för att denne i strid med sina skyldigheter ska utföra eller underlåta att utföra en handling i tjänsten eller vid utövandet av tjänsten på ett sätt som skadar eller kan skada unionens finansiella intressen.

I artikel 4.4 i Sefi-direktivet definieras vilka offentliga tjänstemän som omfattas av bestämmelserna.

Passiv korruption ansågs vara kriminaliserat i Sverige som tagande av muta enligt 10 kap. 5 a § brottsbalken och aktiv korruption som givande av muta enligt 10 kap. 5 b § brottsbalken. I båda fallen bedömdes den svenska kriminaliseringen sträcka sig längre än minimikraven enligt direktivet.

Sefi-direktivets artikel 4.3 – förskingring

I artikel 4.3 i Sefi-direktivet ställs krav på kriminalisering av en viss typ av förskingring som begås uppsåtligen. Den förskingring som avses är en handling utförd av en offentlig tjänsteman, som direkt eller indirekt är anförtrodd uppdraget att förvalta medel eller tillgångar, att göra åtaganden eller betala ut medel eller anslå eller använda tillgångar i strid med det syfte för vilket de var avsedda på ett sätt som skadar unionens finansiella intressen.

Handlandet som avses i artikeln ansågs i svensk rätt vara kriminaliserat genom bestämmelserna om förskingring i 10 kap. 1 § brottsbalken och trolöshet mot huvudman i 10 kap. 5 § brottsbalken. Straffansvaret i Sverige sträcker sig längre än minimikravet enligt direktivet.

Sefi-direktivets artikel 5 – anstiftan, medhjälp och försök

Enligt artikel 5.1 i Sefi-direktivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiftan och medhjälp till att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4 är straffbart. Medlemsstaterna ska vidare enligt artikel 5.2 i Sefi-direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att försök att begå något av de brott som avses i artiklarna 3 och 4.3 är straffbara.

De svenska bestämmelserna bedömdes uppfylla direktivets krav.

10.2.4 Eppos behörighet enligt artikel 22.1

Utredningens bedömning: Det avgörande för Eppos behörighet är om brottet skadar unionens finansiella intressen och om handlandet ska vara kriminaliserat enligt Sefi-direktivet. Sefi-direktivet är genomfört i svensk rätt. Någon ytterligare lagstiftning behövs därför inte.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänna utgångspunkter

Som framgått i avsnitt 10.2.3 genomfördes Sefi-direktivet utan några större lagändringar. Vissa av brotten som redan var kriminaliserade bedömdes dessutom omfatta mer än direktivets minimikrav på kriminalisering. Enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen ska Eppo ha behörighet för brott som skadar EU:s finansiella intressen som fastställs i Sefi-direktivet, så som det införlivats genom nationell lagstiftning. Det gäller oavsett om samma brottsliga handling enligt nationell lagstiftning skulle kunna klassificeras som en annan typ av brott. Utredningen bedömer att uttryckssättet ”så som det införlivats genom nationell lagstiftning” ger uttryck för att direktivet utgör sekundärrätt som genomförs genom nationell lagstiftning. Det bör alltså inte anses som en utvidgning av Eppos behörighet till att avse allt som är kriminaliserat enligt den bestämmelse varigenom Sefi-direktivet anses vara genomfört. Det centrala vid bedömningen av om ett brott träffas av Eppos behörighet är således dels om brottet skadar unionens finansiella intressen, dels om det brottsliga handlandet ska vara kriminaliserat enligt Sefi-direktivet.

Begreppet unionens finansiella intressen definieras i artikel 2 punkten 3 i Eppo-förordningen enligt följande.

Alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av, erhållits genom eller ska betalas till unionens budget eller budgetarna för de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen och de budgetar som förvaltas och kontrolleras av dem.

En i sak identisk definition av begreppet unionens finansiella intressen finns i artikel 2.2 i Sefi-direktivet.

När det gäller det brottsliga handlandet är det alltså utredningens bedömning att endast sådant agerande som anges i Sefi-direktivets artiklar som kan leda till behörighet för Eppo enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen. Det innebär att brottsliga gärningar som i och för sig skadar eller kan skada EU:s finansiella intressen – men som inte omfattas av det som ska vara kriminaliserat enligt artikel 3 eller 4 i Sefi-direktivet – bör ligga utanför Eppos behörighet.

Som framgått omfattar kriminaliseringen i svensk rätt i vissa fall mer än vad Sefi-direktivet föreskriver. Det kan ifrågasättas om Eppo i sådana fall kan ha behörighet när det brottsliga handlandet visserli-

gen knyter an till Sefi-direktivet men i något avseende ligger utanför det som enligt direktivet ska vara kriminaliserat. Som exempel kan nämnas att flera av de brottsliga handlanden som anges i Sefi-direktivet förutsätter att en effekt uppnås. Exempelvis föreskriver artikel 3.2 c i Sefi-direktivet att kriminaliseringskravet är begränsat till handlingar som leder till en minskning av unionens budget. I Sverige är handlandet däremot kriminaliserat som ett s.k. farebrott. Det innebär att det inte krävs någon effekt utan att straffansvar i Sverige inträder redan när förfarandet ger upphov till fara för att effekten ska inträffa.

Det kan argumenteras på två olika sätt när det gäller Eppos behörighet i dessa situationer. Å ena sidan kan det hävdas att Eppo endast är behörig för brott som omfattas av brottsbeskrivningarna i Sefi-direktivet och därmed inte är behörig i de fall där svensk rätt, med vida och generella brottsbeskrivningar, kriminaliserar mer än vad som anges i direktivet. Med den tolkningen skulle Eppo i exemplet ovan vara behörig för handlande som föranlett en effekt men inte för handlande som enbart lett till fara för effekt. För den linjen talar framför allt ordalydelsen i artikel 22.1 i Eppo-förordningen, som anger att det är brott som fastställs i Sefi-direktivet som omfattas av myndighetens behörighet. Å andra sidan kan det hävdas att Eppo är behörig för samtliga brottstyper som påverkar EU:s finansiella intressen, under förutsättning att brottstypen som sådan fastställs i Sefi-direktivet. Med den tolkningen skulle Eppo i exemplet ovan vara behörig även för brott som stannat på farestadiet, förutsatt att det är fråga om brott som påverkar unionens finansiella intressen. För den linjen finns det två huvudsakliga argument. Det första är att Sefi-direktivet är ett minimidirektiv, och att medlemsstaterna därmed är oförhindrade att anta eller behålla strängare regler för brott mot unionens finansiella intressen än vad direktivet föreskriver. Det andra argumentet är att det beträffande brott enligt artikel 3.2 d i Sefi-direktivet anges uttryckligen i artikel 22.1 Eppo-förordningen att vissa förutsättningar – som också anges i artikeln i Sefi-direktivet – måste vara uppfyllda för att Eppo ska vara behörig. Det kan motsatsvis möjligen förstås som att det beträffande övriga brott inte finns något krav på fullständig överensstämmelse mellan Sefi-direktivets brottsbeskrivningar och det handlande som Eppos behörighet omfattar.

Utredningen anser att den första argumentationslinjen gör sig starkast gällande, främst för att regleringen ska vara förutsägbar och för att en enhetlig tillämpning av Eppos behörighet inom EU ska vara möjlig. Enligt utredningens bedömning bör Eppo därför, när den svenska straffbestämmelsen kriminaliserar mer än brottsbeskrivningen enligt Sefi-direktivet gör, inte anses vara behörig enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen för annat handlande än sådant som ryms i brottsbeskrivningen enligt direktivet. Det gäller även om sådant annat handlande påverkar eller kan påverka EU:s finansiella intressen. Det bör understrykas att den bedömningen kanske inte kommer att delas av Eppo. I sista hand är det domstol som avgör vad Eppos behörighet omfattar.

En annan sak är att det i ett tidigt utredningsskede kan vara svårt att få klarhet i exakt vilka gärningsmoment som föreligger och att det därför också kan vara osäkert om Eppo har behörighet. I avsnitt 8.3.2. och 8.3.3 har utredningen diskuterat bl.a. vad som ska rapporteras till Eppo och när sådan rapportering krävs för att Eppo ska ha möjlighet att utöva sin behörighet.

Osjälvständiga brottsformer

En annan gränsdragningsfråga är om förberedelse till brott omfattas av Eppos behörighet enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen. I Sefi-direktivet föreskrivs krav på kriminalisering av anstiftan och medhjälp, och beträffande vissa brott försök, men inte av förberedelse till de i direktivet angivna handlandena. Det kan noteras att inte heller andra språkversioner kan sägas tala för att förberedelsehandlingar ska kriminaliseras enligt direktivet, jfr t.ex. den engelska språkversionen där orden ”incitement”, ”aiding and abetting” och ”attempt” används i artikel 5 i Sefi-direktivet.

I de fall där brottsliga handlanden enligt Sefi-direktivet är kriminaliserade på förberedelsestadiet i svensk rätt kan det ifrågasättas om det är Eppo eller nationella myndigheter som är behöriga. Mot bakgrund av att förberedelsehandlingar – som inte utgör medhjälp eller anstiftan eller, i förekommande fall, försök, – inte omfattas av direktivet bör, enligt utredningens mening, Eppo inte vara behörig för sådana brott med stöd av artikel 22.1 i Eppo-förordningen.

Beloppsgränsen

När det gäller föreskriften i artikel 22.1 i Eppo-förordningen, som begränsar Eppos behörighet avseende artikel 3.2 d i Sefi-direktivet till enbart gärningar som inneburit skada på minst tio miljoner euro, kan det noteras att begränsningen är uttryckt på samma sätt som i artikeln i Sefi-direktivet. Anledningen till det torde vara att Eppo-förordningen i övrigt, när det gäller behörighetsfrågor, hänvisar till Sefi-direktivet genom s.k. dynamiska hänvisningar. Den sortens hänvisningar får till följd att om Sefi-direktivet i något avseende ändras så kommer även Eppos behörighet samtidigt att ändras, om det inte finns några begränsningar i Eppo-förordningen. Den effekten uppstår emellertid inte om begränsningen föreskrivs direkt i Eppo-förordningen. Då krävs det nämligen en ändring också av Eppo-förordningen för att uppnå samstämmighet mellan förordningen och direktivet. Om t.ex. beloppsbegränsningen i artikel 3.2 d i Sefi-direktivet skulle komma att ändras i framtiden innebär begränsningen till 10 miljoner euro i artikel 22.1 i Eppo-förordningen att Eppos behörighet alltså är begränsad på samma sätt som innan ändringen i direktivet. Det bör noteras att det finns ytterligare begränsningsregler med samma innebörd. Regleringen ska ses mot bakgrund av att det gäller skilda förfaranden för ändringar i förordningen respektive direktivet. I det förra fallet krävs enhällighet medan det vid ändringar av direktivet räcker med kvalificerad majoritet.

I lagstiftningsarbetet som föregick genomförandet av Sefi-direktivet konstaterades att skattebrottslagstiftningen omfattar det handlande som ska kriminaliseras enligt artikel 3.2 d i Sefi-direktivet. Den svenska lagstiftningen ställer dock inte upp motsvarande beloppskrav som Sefi-direktivet och är dessutom kriminaliserat redan på farestadiet. Mot bakgrund av den höga beloppsgräns som gäller för Eppos behörighet och med motsvarande resonemang som beträffande osjälvständiga brottsformer kommer det vid de allra flesta brott av det slag som anges i artikel 3.2 d i Sefi-direktivet att vara nationella myndigheter som är behöriga.

En tillämpningsfråga

Att på ett mer detaljerat sätt än det som har gjorts här analysera innebörden av de olika handlanden som anges i artiklarna 3–5 i Sefi-direktivet låter sig inte göras inom ramen för detta betänkande. Det kommer att vara något som får göras i rättstillämpningen. Vissa analyser som kan tjäna som ledning för tillämparna har dock gjorts i samband med genomförandet av direktivet. Det kan därför hänvisas dit, se Ds 2018:34 och prop. 2018/19:78.

10.2.5 Kraven i artikel 22.2*Brott som rör deltagande i kriminell organisation*

Eppo ska enligt artikel 22.2 i Eppo-förordningen också ha materiell behörighet i fråga om brott som rör deltagande i en kriminell organisation enligt definitionen i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (i fortsättningen rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet), så som det har införlivats i nationell lagstiftning, om fokus för en sådan kriminell organisations brottsliga verksamhet är att begå brott som avses i artikel 22.1.

Rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet

Rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet, som skulle vara genomfört senast den 11 maj 2010, ledde till en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning i fråga om brott som rör deltagande i en kriminell organisation. I Justitiedepartementet utarbetades promemorian Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (Ds 2010:25). Ytterligare förarbeten till lagstiftningen finns i Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet, prop. 2010/11:76.

I artikel 1 i rambeslutet definieras begreppen kriminell organisation och strukturerad sammanslutning. Med det förstnämnda avses en strukturerad sammanslutning, som har inrättats under en tid, av fler än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott, som bestraffas med ett längsta frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på minst fyra år eller en strängare sanktion,

för att direkt eller indirekt erhålla ekonomiska eller materiella fördelar. Strukturerad sammanslutning definieras i rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet som en sammanslutning som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott eller som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en utarbetad struktur.

Regeringen – som konstaterade att rambeslutet inte krävde att det skulle införas någon legaldefinition av begreppet kriminell organisation – framhöll att rambeslutet fick anses omfatta sådana gärningar som normalt kan förknippas med organiserad brottslighet. Dit hörde t.ex. stöld, rån, bedrägeri, penningförfalskning, dobbleri, koppleri, människohandel, bestickning, narkotikabrott, vapenbrott, smugglingsbrott och människosmuggling, se prop. 2010/11:76 s. 20 f.

Enligt artikel 2 i rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet hade medlemsstaterna möjlighet att kriminalisera antingen ett eller båda av två alternativa beteenden. Sverige genomförde rambeslutet utifrån alternativet som beskrevs enligt följande.

Beteendet hos en person, som med avsikt och med kunskap om antingen den kriminella organisationens syfte och allmänna verksamhet eller organisationens avsikt att begå brotten i fråga, aktivt deltar i organisationens brottsliga verksamhet, vari inbegrips tillhandahållande av information eller materiellt stöd, rekrytering av nya medlemmar och alla former av finansiering av verksamheten, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till genomförandet av organisationens brottsliga verksamhet.

Regeringen bedömde att svensk rätt i huvudsak uppfyllde de kriminaliseringsåtaganden som följde av rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet, men att det för vissa brott som rambeslutet fick anses omfatta krävdes att straffansvar infördes även för förberedelse och försök.

10.2.6 Epos behörighet enligt artikel 22.2

Utredningens bedömning: Rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet är genomfört i svensk rätt. Någon ytterligare lagstiftning behövs inte.

Skälen för utredningens bedömning: När det gäller Eppos behörighet enligt artikel 22.2 i Eppo-förordningen krävs det dels att det är fråga om brott som rör deltagande i en kriminell organisation enligt definitionen i rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet, såsom det införlivats i nationell lagstiftning, dels att fokus för en sådan kriminell organisations brottsliga verksamhet är att begå något av de brott som avses i artikel 22.1. Begreppet brott som rör deltagande i en kriminell organisation bör enligt skäl 57 till Eppo-förordningen omfattas av definitionen i nationell lagstiftning i överensstämmelse med rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet och kan exempelvis omfatta medlemskap i eller organisation och ledning av en sådan kriminell organisation.

I svensk rätt finns det inte någon legaldefinition av begreppet kriminell organisation. Rambeslutet om kampen mot organiserad brottslighet krävde inte heller att en sådan skulle införas (se prop. 2010/11:76 s. 20). Som framgått har Sverige genomfört rambeslutet enligt en av de i rambeslutet anvisade modellerna. Regeringen konstaterade vid genomförandet att den valda modellen framstod som lämpligast, bl.a. av det skälet att man då inte behövde kriminalisera någons deltagande i en kriminell organisation utan att samtidigt ställa krav på att en konkret straffbar gärning begåtts inom ramen för organisationens verksamhet (a. prop. s. 26). Straffansvar för enbart deltagande i en kriminell organisation, dvs. utan krav på en konkret straffbar handling, infördes alltså inte i Sverige.

Artikel 22.2 i Eppo-förordningen bedöms ha självständig betydelse för Eppos behörighet i Sverige, i meningen vara tillämplig där artikel 22.1 inte ensam ger behörighet, endast i ett fåtal fall. Det kan dock tänkas att artikel 22.2 kan tillämpas vid förberedelsebrott eller när den svenska kriminaliseringen sträcker sig längre än Sefi-direktivets brottsbeskrivningar, jfr exemplet i avsnitt 10.2.4 att den svenska lagstiftningen kriminaliserar vissa gärningar redan på farestadiet medan Sefi-direktivet förutsätter att en effekt ska ha inträffat. Som har framgått där kan det dock ifrågasättas om Eppos behörighet enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen omfattar sådana situationer. När det kan misstänkas att en kriminell organisation förbereder ett brott, alternativt personer inom en sådan organisation har begått ett brott som har stannat på farestadiet, skulle alltså Eppo kunna vara behörig, förutsatt att fokus för den kriminella organisationens brottsliga

verksamhet är att begå brott som anges i artikel 22.1 i Eppo-förordningen.

10.2.7 Eppos behörighet enligt artikel 22.3

Utredningens bedömning: Eppos behörighet när det gäller brott som är oupplösligt sammankopplade med Eppo-brott kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Regleringen i Eppo-förordningen

Den tredje och sista grunden för Eppos materiella behörighet gäller varje annat brott som är oupplösligt sammankopplat med en brottslig handling som omfattas av artikel 22.1 i Eppo-förordningen. Behörigheten får dock endast utövas i överensstämmelse med artikel 25.3. Den artikeln anger att Eppo i vissa fall ska avstå från att utöva sin behörighet, se avsnitt 10.2.9. Enligt skäl 54 bör begreppet oupplösligt sammankopplade brott ses mot bakgrund av relevant rättspraxis, som med avseende på tillämpningen av principen *ne bis in idem* betraktar identiska sakförhållanden (eller sakförhållanden som är väsentligen desamma) som ett relevant kriterium, vilket ska förstås som att det föreligger en uppsättning konkreta omständigheter som är oupplösligt sammankopplade i tid och rum.

Ingen generell utvidgning av behörigheten

Utredningen vill inledningsvis framhålla att begreppet oupplösligt sammankopplade brott inte bör tolkas på det sättet att det rent allmänt kan användas för att ge Eppo behörighet att handlägga brottsmisstankar, även om det skulle ge fördelar ur effektivitetssynpunkt. Redan av begreppets ordalydelse framgår att enbart brott som det inte skulle vara möjligt att utreda och lagföra var för sig kan ligga till grund för behörighet enligt artikel 22.3. Det kan sannolikt inte sällan visa sig att både Eppo-brott och brott som ligger utanför Eppos behörighet kan behöva utredas och lagföras parallellt, om de har nära

samband med varandra och rör samma personer. Det är emellertid i sig inte något skäl för att handläggningen ska övertas av Eppo. Den omständigheten att skäl 54 utöver vad som nyss nämnts på ett allmänt sätt – men inte som ett led i beskrivningen av begreppet oupplösligt sammankopplade brott – talar om en effektiv utredning av brott kan inte tas till intäkt för en utvidgning av Eppos behörighet utöver vad artikel 22.3 anger.

I de fall där både Eppo och en nationell myndighet parallellt utreder samma person för brott som har samband får det förutsättas att de samråder så att bådas brottsutredningar kan genomföras på bästa sätt.

Begreppet gärning bör vara avgörande

Enligt utredningens mening bör begreppet gärning, på det sätt som det används i rättegångsbalken och den svenska praxis som utvecklats kring det begreppet, typiskt sett fungera som ledning vid avgränsningen av vad som utgör respektive inte utgör oupplösligt sammankopplade brott. I de fall där ett handlande utgör en gärning i rättegångsbalkens mening men kan utgöra flera brott, varav åtminstone ett är sådant som Eppo är behörig att handlägga enligt artikel 22.1 i Eppo-förordningen, bör Eppos behörighet omfatta även de andra brott som kan innefattas i gärningen. Ett exempel kan vara att vilseledandet vid bedrägeribrott genomförs genom ett annat brott (t.ex. osann försäkran, osant intygande eller brukande av osann urkund). Eppo torde då kunna vara behörig även beträffande det brott som möjliggör vilseledandet – givet att förutsättningar även i övrigt föreligger för behörighet, exempelvis enligt artikel 25.3 i Eppo-förordningen. Eftersom sådana brott enligt svensk rättspraxis i många fall konsumeras av huvudbrottet, särskilt om det är fråga om ett huvudbrott som har lett till betydande ekonomisk skada, är det till stor del en teoretisk frågeställning. Möjligen kan man tänka sig att vissa andra handlanden som utförs som förled för att senare genomföra ett brott som omfattas av Eppos behörighet kan utgöra en gärning och därmed flera oupplösligt sammankopplade brott, t.ex. förfalskningsbrott inför ett bedrägeri eller penningtvättsbrott. Det är då inte säkert att frågeställningen blir fullt lika teoretisk, jfr t.ex. NJA 1972 s. 643 och NJA 1986 s. 234 samt Stefan Johansson m.fl.,

Brottsbalken m.m. (1 januari 2020, Juno), inledande kommentar till 14 kap. Det är inte uteslutet att även andra brott i ett enskilt fall skulle kunna anses vara oupplösligt sammankopplade.

Det är dock inte alltid lätt att avgöra om ett visst handlande utgör en eller flera gärningar (se Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m., [1 april 2020, Juno], kommentaren till 30 kap. 9 §). Det kan därmed förutses att det kan uppstå delade meningar mellan Eppo och nationella myndigheter om vem som är behörig avseende ett visst handlande. Som framgått i avsnitt 8.3.4 finns det mekanismer i Eppo-förordningen för att hantera sådana, och andra, meningsskiljaktigheter. Det finns därför inte skäl att här mer än vad som gjorts tolka begreppet oupplösligt sammankopplade brott. Sådana frågor bör, med beaktande av vad som nu sagts och utifrån tolkning av skäl 54 till Eppo-förordningen, lösas i rättstillämpningen.

10.2.8 Territoriell och personanknuten behörighet

Utredningens bedömning: De svenska domsrättsreglerna täcker det som behövs.

Skälen för utredningens bedömning: Artikel 23 i Eppo-förordningen, som i praktiken är en för Eppo verksamhetsintern regel, knyter an till artikel 22 och innebär att Eppo ska ha behörighet i tre olika situationer. Den första är om brotten i artikel 22 helt eller delvis har begåtts på en eller flera medlemsstaters territorium. Den andra situationen där Eppo ska ha behörighet är om brotten har begåtts utanför medlemsstaternas territorier men av en medborgare i en medlemsstat. Det gäller dock bara under förutsättning att en medlemsstat är behörig i fråga om sådana brott när de begås utanför dess territorium. Den tredje situationen där Eppo ska ha behörighet är om ett brott som Eppo är behörig för enligt artikel 22 i Eppo-förordningen har begåtts utanför medlemsstaternas territorier men av en person som när brottet begicks var tjänsteman eller annan anställd i EU. Det förutsätter emellertid att den aktuella medlemsstaten är behörig i fråga om sådana brott när de begås utanför dess territorium.

De nu angivna kraven, som kompletterar artikel 22 i Eppo-förordningen, knyter an till nationell rätt på så sätt att Eppo är behörig

endast i de fall där medlemsstaten har domsrätt. De i sammanhanget relevanta svenska domsrättsreglerna finns i 2 kap. brottsbalken. Utgångspunkten är enligt 2 kap. 1 § brottsbalken att svensk domstol alltid är behörig att döma över gärningar som har begåtts i Sverige. När det gäller brott som har begåtts utanför Sverige döms enligt 2 kap. 2 § brottsbalken efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts av en svensk medborgare, en person med hemvist i Sverige, en person som finns i riket eller om brottet har begåtts i utövningen av ett svenskt företags näringsverksamhet. För de två senare personkategorierna gäller emellertid särskilda begränsningar. I paragrafen ställs det också krav på dubbel straffbarhet och avseende påföljd, med hänvisning till lagen på gärningsorten. Det finns också andra undantag, men de saknar betydelse här. Det finns även andra bestämmelser av betydelse för internationella straffrättsliga förhållanden i 2 kap. brottsbalken, bl.a. om åtalsförordnande och immunitet. När det gäller domsrätsfrågan är de nu behandlade bestämmelserna de centrala.

Som framgått ger de svenska domsrättsreglerna tämligen vidsträckt befogenheter att väcka åtal för brott som har begåtts utanför Sverige. Utredningen bedömer därför att reglerna inte begränsar Eppos potentiella behörighet enligt artikel 23 i Eppo-förordningen. Utredningen gör vidare bedömningen att de svenska domsrättsreglerna inte behöver kompletteras om Sverige väljer att ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

10.2.9 Undantag från Eppos behörighet

<p>Utredningens bedömning: Undantagen från Eppos behörighet kräver inga lagstiftningsåtgärder.</p>

Skälen för utredningens bedömning: När det gäller Eppos materiella behörighet anges i artikel 22.4 i Eppo-förordningen att Eppo under inga omständigheter ska ha behörighet i fråga om brott som rör nationella direkta skatter, inklusive brott som är oupplösligt sammankopplade med sådana. Det torde innebära att även om det är fråga om en gärning som konstituerar dels ett brott för vilket Eppo enligt huvudregeln är behörig, dels ett brott som rör nationella direkta skatter så är nationell myndighet behörig för båda brotten.

Om skador för mindre än 10 000 euro har åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas unionens finansiella intressen finns, enligt artikel 25.2 i Eppo-förordningen, begränsningar för när Eppo får utöva sin behörighet. Det krävs då antingen att ärendet har konsekvenser på unionsnivå som gör att Eppo måste göra en utredning eller att brottet skulle kunna misstänkas ha begåtts av tjänstemän eller andra anställda vid unionen eller av ledamöter av unionens institutioner. Vid bedömningen av om sådana förutsättningar föreligger ska Eppo, när det är lämpligt, rådgöra med de behöriga nationella myndigheterna eller unionsorganen.

I två fall ska Eppo, enligt artikel 25.3, avstå från att utöva sin behörighet. Den ena situationen är om både ett Eppo-brott och ett med det oupplösligt sammankopplat brott har begåtts och den maximala påföljden enligt nationell lagstiftning för Eppo-brottet är likvärdig med eller mindre sträng än den maximala påföljden för det oupplösligt sammankopplade brottet. Undantag gäller dock när det oupplösligt sammankopplade brottet varit bidragande till att Eppo-brottet kunnat begås. Den andra situationen då Eppo ska avstå från att utöva sin behörighet är när det finns anledning att anta att de skador som unionens finansiella intressen har åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas genom ett Eppo-brott inte är större än de skador som något annat brottsoffer har åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas. Det ska dock inte gälla för de brott som avses i artikel 3.2 a, b och d i Sefi-direktivet. Trots det nyss nämnda andra undantaget där Eppo ska avstå från att utöva sin behörighet, gäller enligt artikel 25.4 i Eppo-förordningen att Eppo, med berörda nationella myndigheters samtycke, får utöva sin behörighet om det förefaller som om Eppo är bättre skickad än nationella myndigheter att utreda eller lagföra brottet.

I artikel 120.2 framgår att Eppo ska utöva sin behörighet i fråga om brott som omfattas av dess behörighet som begås efter den dag då förordningen har trätt i kraft. Det är således en viktig begränsning att brott som är begångna innan förordningens ikraftträdande aldrig kan träffas av Eppos behörighet. Om Sverige väljer att delta i det fördjupade samarbetet kommer särskilda regler att gälla för när Eppo får utöva sin behörighet här. Utredningen återkommer till det när bl.a. övergångsbestämmelser diskuteras i avsnitt 21.2.

De här angivna undantagen framgår direkt i Eppo-förordningen. De kräver därför inga lagstiftningsåtgärder i Sverige.

11 Eppos utredningsarbete i Sverige

11.1 Utredningsdirektiven

De europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller besluta om alla de åtgärder som är tillgängliga för nationella åklagare. Förordningen räknar också upp ett antal utredningsåtgärder som måste finnas tillgängliga i medlemsstaterna för Eppos utredningar. Svenska åklagare bedöms enligt direktiven ha tillgång till de utredningsåtgärder och tvångsmedel som nämns i förordningen. Förutsättningarna för när tvångsmedel, t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, ska få användas utgår i förordningen från ett visst minsta straffmaximum. I Sverige används i stället ett visst straffminimum. Samtidigt är det tydligt att medlemsstaterna inom vissa ramar får förena utredningsåtgärder med nationella villkor. Särskilt några av de mer ingripande tvångsmedlen får förenas med nationella villkor som kan medföra ytterligare begränsningar för när de kan användas. Införandet av ett visst straffminimum torde kunna betraktas som ett sådant tillåtet villkor. Utredaren ska därför analysera behovet av kompletterande bestämmelser i svensk rätt, lämna nödvändiga författningsförslag och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga.

11.2 Genomförande av Eppo-utredningar

11.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Enligt artikel 28.1 får den europeiska delegerade åklagare som handlägger ett ärende, i enlighet med Eppo-förordningen och nationell lagstiftning, antingen vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder på egen hand eller instruera behöriga myndigheter i sin medlemsstat att göra det. De myndigheterna ska, i enlighet med nationell lagstift-

ning, se till att alla instruktioner följs och vidta de åtgärder som har anvisats dem.

I artikel 28.2 föreskrivs att de behöriga nationella myndigheterna när som helst under de utredningar som genomförs av Eppo ska vidta sådana brådskande åtgärder enligt nationell lagstiftning som krävs för att säkerställa effektiva utredningar. Det gäller även när de inte specifikt agerar med stöd av en instruktion från den handläggande europeiska delegerade åklagaren. De nationella myndigheterna ska utan onödigt dröjsmål informera handläggande europeisk delegerad åklagare om de brådskande åtgärder som de har vidtagit.

Artikel 28.3 reglerar omfördelning av ärenden inom Eppo mellan europeiska delegerade åklagare och saknar därför intresse här.

I artikel 28.4 föreskrivs att den övervakande europeiska åklagaren i undantagsfall, efter godkännande av den behöriga permanenta avdelningen, får fatta ett motiverat beslut om att personligen genomföra utredningen. Det kan göras antingen genom att den europeiska åklagaren personligen vidtar utredningsåtgärder och andra åtgärder eller genom att han eller hon instruerar de behöriga myndigheterna i sin medlemsstat, i de fall där det framstår som absolut nödvändigt med hänsyn till utredningens eller lagföringens effektivitet. Det finns i förordningen särskilt angivna kriterier för att ett sådant övertagande ska få förekomma. I de undantagsfall som bestämmelsen reglerar ska medlemsstaterna se till att den europeiska åklagaren har dels rätt att begära eller beordra utredningsåtgärder och andra åtgärder, dels alla de befogenheter, skyldigheter och förpliktelser som en europeisk delegerad åklagare har enligt Eppo-förordningen och nationell lagstiftning. Enligt artikeln ska de behöriga nationella myndigheterna och de europeiska delegerade åklagare som berörs av ärendet också utan onödigt dröjsmål informeras om beslut som fattats enligt denna punkt.

11.2.2 Samma befogenheter som en svensk åklagare

Utredningens förslag: Den svenska europeiska åklagaren och de svenska europeiska delegerade åklagarna ska, som särskilda åklagare, ha samma befogenheter som en allmän åklagare. Det ska framgå av den nya lagen.

Skälen för utredningens förslag

Europeiska delegerade åklagare ska ha samma befogenheter som allmänna åklagare

I avsnitt 7.2.3 har utredningen föreslagit att Eppos svenska åklagare ska vara särskilda åklagare. För särskilda åklagare gäller enligt 7 kap. 8 § rättegångsbalken vad som är föreskrivet för dem, se avsnitt 5.1. Normalt följer med det de befogenheter som en allmän åklagare har. Det kan dock inte anses vara självklart när det gäller Eppos åklagare, även om de ges ställning som särskilda åklagare. Det beror på att de – i motsats till andra särskilda åklagare – inte utför åklagaruppgifter för den svenska staten utan för en EU-myndighet. Det bör därför tydliggöras i den nya lagen att de europeiska delegerade åklagarna har samma befogenheter som en allmän åklagare när de utför uppgifter för Eppo. En sådan reglering står i överensstämmelse med artikel 13.1 men utgör enligt utredningens mening varken ett genomförande av förordningen eller omvandlande av den till nationell rätt. I stället är det fråga om att uppfylla det krav på nationella befogenheter som förordningen ställer för Eppos åklagare.

Genom en sådan reglering får det anses följa att de svenska europeiska delegerade åklagarna också – om inte annat anges i Eppo-förordningen eller i den lagstiftning som kompletterar den – har samma skyldigheter som en allmän åklagare. Det innebär att de, inom ramen för de brottsutredningar de genomför, ska göra det som en allmän åklagare är ålagd att göra, exempelvis att iaktta objektivitetsplikten, fullgöra uppgiftsskyldigheter och verka för att åtal väcks när det finns tillräckliga skäl för fällande dom. Det följer även av artikel 41, se avsnitt 14.2.1 och 14.2.2.

Att svenska europeiska delegerade åklagare ska ha samma befogenheter som allmänna åklagare innebär att de bl.a. får inleda och lägga ned förundersökningar, besluta om straffprocessuella tvångsmedel och begära rättens beslut om tvångsmedel och om andra processuella åtgärder under en förundersökning. Vidare får de besluta i fråga om åtalsunderlåtelse och straffvarning, väcka åtal och lägga ned åtal samt överklaga domar och beslut. Kraven i artikel 28.1 på att en europeisk delegerad åklagare ska kunna vidta åtgärder är därmed uppfyllt. Att de europeiska delegerade åklagarna i vissa frågor ska inhämta den permanenta avdelningens beslut och alltså inte får fatta självständiga beslut har utredningen utvecklat i avsnitt 7.2.2.

Möjligheten att vidta åtgärder eller uppdra åt annan att göra det

När en förundersökning leds av en åklagare får han eller hon enligt 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Motsvarande bestämmelser finns beträffande andra myndigheter exempelvis i 19 § tredje stycket smuglingslagen och 2 § första stycket lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Åklagaren får också uppdra åt en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Det kommer med den föreslagna regleringen att gälla även för Eppo-åklagare.

Åklagarens möjlighet att begära biträde är en rätt, men inte en skyldighet. Det är åklagaren som avgör om han eller hon anser att biträde behövs i en utredning. En allmän åklagare kan själv vidta utredningsåtgärder, dock inte åtgärder som innefattar våld. Åklagaren kan alltså genomföra en förundersökning i sin helhet utan att anlita biträde. Det vanliga är dock att utredningsarbetet utförs av polisen, dels därför att åklagare – med undantag för åklagare vid Ekobrottsmyndigheten – inte har några egna utredningsresurser, dels på grund av polismäns exklusiva rätt att använda våld för att genomföra tjänsteåtgärder. De svenska förhållandena motsvarar således Eppo-förordningens krav på att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder på egen hand eller uppdra åt någon annan myndighet att göra det. Det bör tilläggas att förordningen inte ställer något krav på att de europeiska delegerade åklagarna ska ha exekutiva befogenheter.

När en myndighet har instruerats av en Eppo-åklagare ska den se till att alla instruktioner följs och vidta de åtgärder som har anvisats. Det kravet anges tillsammans med det viktiga tillägget att det ska göras ”i enlighet med nationell lagstiftning”. Det innebär att framför allt rättegångsbalkens regler ska tillämpas. Åklagarens rätt att begära biträde av polis eller av annan myndighet motsvaras inte av någon ovillkorlig skyldighet för den verkställande myndigheten att göra det som åklagaren begär. Den verkställande myndigheten ska dock enligt JO se till att de utredningsdirektiv som åklagaren ger leder till adekvata åtgärder, se JO 2012/13 s. 94. Det sagda innebär emellertid inte att åklagaren styr över den verkställande myndighetens resurser. Blir det en fråga om prioriteringar är det den verkställande myndig-

heten som avgör hur olika utredningar ska prioriteras inbördes. Det kommer att gälla även för Eppos åklagare. Enligt utredningens mening finns det ingen motsättning mellan den svenska ordningen och Eppo-förordningens krav.

De nationella myndigheternas roll

I både rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen finns det bestämmelser om att polismän får agera utan instruktion från förundersökningsledaren i vissa fall. Enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken får en polisman, innan förundersökning har inletts, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Bestämmelsen förtydligas i 3 a § förundersökningskungörelsen. Där framgår att en polisman som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp en anmälan ska vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte har hunnit inledas. Vidtagna åtgärder ska enligt paragrafen så snart som möjligt anmälas till den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet. De bestämmelserna uppfyller kravet i artikel 28.2 att nationella myndigheter ska vidta brådskande åtgärder även utan att ha fått instruktion om det.

När en förundersökning har inletts är utredningsåtgärder som inte är anvisade och som polismän får vidta begränsade till dels åtgärder som förundersökningsledaren inte ska besluta om, dels åtgärder där polisens behörighet i brådskande fall framgår direkt av en författningsbestämmelse. I den förstnämnda kategorin av åtgärder ingår exempelvis att polismän får hålla förhör och inhämta annan information och vidta åtgärder inom ramen för förhöret. I den senare kategorin av åtgärder ingår exempelvis gripande utan föregående anhållningsbeslut (24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken), förvar vid fara i dröjsmål (26 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken), beslag av föremål vid gripande eller annars vid fara i dröjsmål (27 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken) och husrannsakan vid fara i dröjsmål (28 kap. 5 § rättegångsbalken). I vissa fall finns det ett lagstadgat krav på att den vidtagna åtgärden skyndsamt ska anmälas till förundersökningsledaren. I andra fall är det inte uttryckligen reglerat. Även i de fallen får åklagaren emellertid normalt kännedom om åtgärden, eftersom uppgifter om användning av tvångsmedel och

andra uppgifter av betydelse för förundersökningen ska antecknas i förundersökningsprotokollet (20 § förundersökningskungörelsen). Under alla förhållanden kommer kravet i artikel 28.2 i Eppo-förordningen att gälla, när åtgärder vidtas för vilka det inte finns ett lagstadgat krav på skyndsam rapportering till förundersökningsledaren. Det innebär att de brådskande åtgärder som har vidtagits alltid ska rapporteras till den handläggande europeiska delegerade åklagaren utan onödigt dröjsmål.

Utredningen anser att det inte finns några motsättningar mellan den svenska regleringen och Eppo-förordningens krav. Det finns inte heller behov av några kompletterande bestämmelser.

Den europeiska åklagarens befogenheter

Utredningen har i avsnitt 7.2.3 och 7.2.4 delvis behandlat artikel 28.4 genom förslaget att om den europeiska åklagaren har övertagit åklagaruppgifter från en europeisk delegerad åklagare ska han eller hon ha ställning som särskild åklagare. Enligt artikel 28.4 ska den europeiska åklagaren ha samma befogenheter och skyldigheter som en europeisk delegerad åklagare när han eller hon har övertagit en åklagaruppgift från någon av dem. Det går inte att på förhand avgöra i vilka situationer den svenska europeiska åklagaren kan komma att överta brottsutredning eller lagföring. Det går därmed inte heller att avgöra vilka befogenheter som han eller hon kan behöva utnyttja och vilka som eventuellt kan vara onödiga. Mot bakgrund av det bör den svenska europeiska åklagaren ges generell befogenhet att utföra åklagaruppgifter. Den svenska europeiska åklagaren bör alltså ha samma befogenheter som en svensk europeisk delegerad åklagare när han eller hon agerar i stället för den senare. Det bör framgå av den nya lagen. Det bör dock understrykas att befogenheterna endast ska gälla när den europeiska åklagaren är särskild åklagare, vilket han eller hon enligt utredningens förslag alltså ska vara när artikel 28.4 tillämpas, se avsnitt 7.2.3.

Den anmälningsskyldighet som föreligger för Eppo enligt sista meningen i artikel 28.4 bör fullgöras till den centrala funktion som enligt utredningens förslag i avsnitt 8.3.2 ska fungera som kontaktpunkt mot Eppo.

11.3 Eppos utredningsåtgärder

11.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Åtgärder som de europeiska delegerade åklagarna ska ha tillgång till

Enligt artikel 30.1 ska medlemsstaterna, åtminstone när det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse, säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna har rätt att begära eller beordra vissa utredningsåtgärder. De åtgärder som anges är följande.

- a) Genomsökning av lokaler, tomter, transportmedel, privata bostäder, kläder och annan personlig egendom eller datasystem samt vidtagande av de åtgärder som krävs för att bevara deras integritet eller undvika att bevismaterial förstörs eller förorenas.
- b) Erhållande av relevanta föremål eller handlingar, antingen i originalformat eller i annat angivet format.
- c) Erhållande av lagrade krypterade eller dekrypterade datauppgifter, antingen i originalformat eller i annat angivet format, inbegripet bankkontouppgifter och trafikuppgifter med undantag för uppgifter som har bevarats specifikt i enlighet med nationell lagstiftning i överensstämmelse med artikel 15.1 andra meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation.
- d) Frysning av hjälpmedel eller vinning av brott, inbegripet tillgångar, som förväntas bli föremål för förverkande av den behöriga domstolen och där det finns anledning att tro att den som äger, innehar eller är ansvarig för de hjälpmedlen eller den vinningen kommer att försöka hindra en dom om förverkande.
- e) Avlyssning av elektronisk kommunikation till och från den misstänkte eller tilltalade via alla de elektroniska kommunikationsmedel som den misstänkte eller tilltalade använder.
- f) Spårning av ett föremål med tekniska metoder, inbegripet kontrollerade varuleveranser.

Enligt artikel 30.4 ska de europeiska delegerade åklagarna därutöver ha rätt att begära eller beordra alla andra åtgärder i deras medlemsstater som är tillgängliga för åklagare enligt nationell lagstiftning i liknande nationella ärenden.

Tillåtna begränsningar

Utredningsåtgärderna som anges i artikel 30.1 kan enligt artikel 30.2 vara förenade med villkor i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning, om den innehåller särskilda restriktioner som är tillämpliga på vissa kategorier av personer eller yrkesverksamma som är bundna av tystnadsplikt. När det gäller åtgärderna i artikel 30.1 c, e och f kan de enligt artikel 30.3 vara förenade med ytterligare villkor, inbegripet begränsningar som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning. Medlemsstaterna får i synnerhet begränsa tillämpningen av artikel 30.1 e och f till specifika grova brott. En medlemsstat som avser att använda sig av en sådan begränsning ska anmäla den relevanta förteckningen över specifika grova brott till Eppo, enligt artikel 117.

Enligt artikel 30.5 sista meningen ska förfaranden och metoder för att vidta åtgärderna som avses i artikel 30.1 och 30.4 styras av tillämplig nationell lagstiftning.

Grundläggande krav för åtgärderna

Förutsättningen för att de europeiska delegerade åklagarna ska få beordra de åtgärder som avses i artikel 30.1 och 30.4 är enligt artikel 30.5 att det finns rimliga skäl att anta att de särskilda åtgärderna i fråga kan rendera information eller bevismaterial som är till nytta för utredningen och att det inte finns någon mindre ingripande åtgärd med vilken de skulle kunna uppnå samma mål.

Provisoriska frihetsberövanden

Utöver de åtgärder som anges i artikel 30 får den handläggande europeiska delegerade åklagaren enligt artikel 33.1 beordra eller begära att den misstänkte eller tilltalade anhålls eller häktas i enlighet med

den nationella lagstiftning som är tillämplig på liknande nationella ärenden.

11.3.2 Utgångspunkter

Artikel 30 måste läsas i ett sammanhang

I artikel 30 finns det ett antal olika bestämmelser. Artikeln är emellertid sammanflätad på ett sätt som gör att det är nödvändigt att se till helheten i artikeln. Ett tydligt exempel finns i artikel 30.5, som gäller för åtgärder enligt både artikel 30.1 och 30.4. Bestämmelsen ger uttryck för behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den utgör såväl en viktig begränsning av hur artikeln får tillämpas som en tydlig hänvisning till att nationell rätt ska gälla.

Trots det sagda är det nödvändigt att i analysen dela upp artikelns olika beståndsdelar, eftersom det annars är svårt att få en överblick. Det görs i det följande, efter några inledande kommentarer om de generella kraven enligt artikeln.

De gemensamma kraven för åtgärderna i punktlistan i artikel 30.1

I svensk rätt används ibland ett brotts minimistraff som krav för när tvångsmedel får användas. Så är fallet för de flesta hemliga tvångsmedel, se t.ex. 27 kap. 18 § andra stycket 1 rättegångsbalken. Det används dock även andra sätt att reglera när tvångsmedel får beslutas, kopplade till brottets svårhet. I vissa fall ställs det krav på brottets förväntade straffvärde, se t.ex. 27 kap. 18 § andra stycket 4 rättegångsbalken. I andra fall utgår kravet från vilket straff som är föreskrivet för brottet, dvs. brottets straffskala, se t.ex. 24 kap. 1 § första stycket och 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. Den konstruktion som har valts i första meningen i artikel 30.1 utgår däremot från brottets straffmaximum. Någon motsvarande reglering finns inte när det gäller svenska tvångsmedel.

En konsekvens som uppstår när Eppo-förordningen och de svenska reglerna utgår från olika lagtekniska konstruktioner är att det, för varje brott som Eppo kan vara behörig för, måste övervägas om det enligt nationell rätt är tillåtet att använda de åtgärder som förordningen föreskriver.

I den första meningen i artikel 30.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna begära eller beordra åtgärderna i punktlistan. Det är oklart om någon saklig skillnad mellan orden "begära" och "beordra" är avsedd och i så fall vilken. Det kan tänkas att ordet "begära", med hänsyn till hur det ordet används i andra artiklar (se t.ex. artikel 33.2), tar sikte på situationer där det krävs ett tillstånd från en annan myndighet, t.ex. en domstol, för att åtgärden ska få vidtas medan ordet "beordra" kan avse fall där Eppo-åklagare ger direktiv till andra myndigheter. Användningen av orden kan dock likaväl vara ett försök att återspegla uttryckssätt som används i medlemsstaternas lagstiftningar. Utredningen bedömer att de ord som används i rättegångsbalken för att beskriva åklagarens befogenheter i förhållande till de myndigheter som biträder honom eller henne, t.ex. "anlita biträde", "uppdra åt", "besluta om" och "förordna", täcks av förordningens uttryckssätt. Eftersom en åklagare enligt svensk rätt antingen själv kan besluta om åtgärden, eller begära domstolsbeslut om den, eller uppdra åt polisen eller annan myndighet att utföra åtgärden i de situationer som krävs enligt artikel 30.1 (med undantag för punkten f, vilket utredningen återkommer till) får de krav som ställs i det avseendet anses vara uppfyllda.

De grundläggande kraven i artikel 30.5

De principer som anges som grundläggande krav i artikel 30.5 knyter an till två av de principer som gäller för alla beslut om tvångsmedel och all verkställighet av tvångsmedel, nämligen behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Behovsprincipen innebär att en åtgärd får användas endast om det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Enligt proportionalitetsprincipen, som är lagfäst på flera ställen i tvångsmedelslagstiftningen, ska en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Tvångsmedlet får användas endast om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Mot bakgrund av att de svenska reglerna inom straffprocessrätten vilar på bl.a. dessa principer korresponderar de väl med Eppo-förordningen.

11.3.3 Genomsökning enligt artikel 30.1 a

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven angående genomsökning. Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

Skälen för utredningens bedömning: I artikel 30.1 a ställs det krav avseende genomsökning av bl.a. platser, kläder, egendom och data-system. Enligt utredningens mening finns det genom reglerna om husrannsakan, annan undersökning och kroppsvisitation i 28 kap. 1, 3, 10 och 11 §§ rättegångsbalken möjlighet till genomsökning av de platser respektive föremål som anges i punktens första led. Svensk rätt uppfyller alltså förordningens krav i den delen.

Det krävs också att det ska finnas åtgärder för att bevara de genomsökta platsernas eller föremålets integritet eller undvika att bevismaterial förstörs eller förorenas. Begreppet integritet får i sammanhanget förstås som att platser eller föremål som har genomsökts ska lämnas i orubbat skick, dvs. att de inte ska förändras till följd av genomsökningen. När det gäller orden förstörs respektive förorenas är den svenska översättningen inte helt lyckad. När det gäller bevisning framstår det som rimligare att tala om förlust av bevisning respektive beviskontaminering. Stöd för att dessa ord är mer adekvata finns i de engelska, franska och tyska språkversionerna där uttrycken "loss or contamination of evidence" (engelska), "la perte ou la contamination de preuves" (franska) och "einen Beweisverlust oder eine Beweisbeeinträchtigung" (tyska) används.

Reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken gör det möjligt att ta hand om och därmed förhindra förlust respektive kontaminering av bevis. Bestämmelsen i 27 kap. 15 § rättegångsbalken om bl.a. avspärrning och tillträdesförbud medför motsvarande effekt. De reglerna gör det också möjligt att bevara bevisningens integritet, i den mening som nyss angetts. Till det kommer kraven på att åtgärder som har vidtagits ska dokumenteras. Sådana krav finns i 23, 27 och 28 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen. Utredningen gör bedömningen att det svenska regelverket motsvarar det som krävs enligt andra ledet i punkt a i artikel 30.1.

När det gäller det generella straffskalekravet i inledningen av artikel 30.1 konstaterar utredningen att föremål som utgångspunkt kan tas i beslag utan någon begränsning avseende straffskalan för

brottet, se 27 kap. 1 § rättegångsbalken. I vissa fall krävs det emellertid att det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, se 27 kap. 3 § rättegångsbalken. När det gäller husrannsakan är utgångspunkten att brottet ska ha fängelse i straffskalan, se 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Samma krav gäller enligt 28 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken för annan undersökning respektive för kroppsvisitation. I vissa särskilda situationer gäller för husrannsakan att det för brottet ska vara föreskrivet fängelse ett år eller däröver, se 28 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken. I samtliga de fall som punkten aktualiserar, dvs. när det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse, är det möjligt att använda de aktuella åtgärderna.

Utredningen anser således att de svenska reglerna uppfyller förordningens krav enligt artikel 30.1 a och att inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

11.3.4 Erhållande av handlingar enligt artikel 30.1 b

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven angående erhållande av föremål och handlingar. Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

Skälen för utredningens bedömning: Även när det gäller artikel 30.1 b är de svenska reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken relevanta. Genom dem finns det nämligen möjlighet för åklagare att få tillgång till sådana föremål eller handlingar som behandlas i punkten. När det gäller handlingar är bestämmelserna om edition i 38 kap. rättegångsbalken också av betydelse. Enligt editionsreglerna har åklagare möjlighet att vid domstol begära ut skriftliga handlingar från den som innehar dem. En åklagare har också möjlighet att begära att rätten med stöd av 38 kap. 8 § rättegångsbalken ser till att en allmän handling tillhandahålls.

För edition och tillhandahållande av allmän handling gäller inga särskilda begränsningar avseende brottets straffskala. Det motsvarar således det som gäller för beslag. Utredningen anser att de svenska reglerna om beslag, edition och tillhandahållande av allmän handling uppfyller kraven i artikel 30.1 b. Det innebär att det är möjligt att använda åtgärderna i samtliga fall som punkten aktualiserar, dvs. när

det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse. Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

11.3.5 Tillgång till lagrade datauppgifter enligt artikel 30.1 c

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven angående tillgång till lagrade datauppgifter. Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

Skälen för utredningens bedömning: De uppgifter som de europeiska delegerade åklagarna ska kunna få tillgång till enligt artikel 30.1 c är alla typer av lagrade datauppgifter utom sådana som avses i artikel 15.1 andra meningen i direktiv 2002/58/EG. Undantaget avser uppgifter som, på grund av en författningsgrundad skyldighet, är lagrade för att skydda nationell säkerhet (dvs. statens säkerhet), försvaret och allmän säkerhet samt för förebyggande, undersökning, avslöjande av och åtal för brott eller vid obehörig användning av ett elektroniskt kommunikationssystem. Alla andra typer av lagrade uppgifter ska de europeiska delegerade åklagarna alltså kunna få tillgång till enligt artikeln.

Vid en husrannsakan anses den som genomför den ha rätt att söka igenom t.ex. datorer och telefoner som påträffas på platsen för husrannsakan. Finns det i sådan utrustning uppgifter av betydelse, kan utrustningen tas i beslag. I vissa fall kan uppgifterna i stället kopieras eller skrivas ut. När en dator eller telefon har tagits i beslag får egendomen genomsökas. Påträffas då lagrade uppgifter av betydelse för utredningen, eller uppgifter som till följd av kryptering inte kan läsas men som antas vara av betydelse, får de tas om hand. Det kan möjliggöras genom att beslaget består eller genom att uppgifterna kopieras. Det finns inga författningsregler om kopiering men det anses vara ett allmänt vedertaget förfarande, se exempelvis NJA 1988 s. 471. I Beslagsutredningens betänkande Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100, s. 325 f. och 425 f., föreslogs bl.a. att kopiering och undersökning av informationssystem på distans ska införas som tvångsmedel. Förslaget bereds inom Regeringskansliet. Genom edition kan en åklagare också begära ut lagrade uppgifter. De svenska reglerna om husrannsakan, beslag och

edition motsvarar således i allt väsentligt kraven enligt den nu aktuella punkten.

Specifika regler om tillgång till vissa typer av lagrade uppgifter finns även i annan lagstiftning. Enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 lagen om elektronisk kommunikation (i fortsättningen LEK) ska den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst och som därvid har fått del av eller tillgång till en uppgift om abonnemang, vid misstanke om brott, på begäran lämna uppgiften till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brottet. Brottsbekämpande myndigheter kan alltså begära ut lagrade abonnemangsuppgifter från sådana företag. Det finns ingen legaldefinition av begreppet abonnemangsuppgifter men det kan enligt förarbetena definieras som uppgifter som identifierar abonnenten eller den registrerade användaren av ett visst nummer eller en viss adress, i motsats till uppgifter som redogör för hur numret eller adressen har använts, se Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten, prop. 2018/19:86, s. 93.

Trafikuppgifter, som nämns uttryckligen i artikel 30.1 c i Eppo-förordningen, ska lagras av operatörer enligt 6 kap. 16 a § LEK. Sådana uppgifter kan begäras ut av brottsbekämpande myndigheter efter beslut om hemliga tvångsmedel. Eftersom uppgifterna har lagrats i enlighet med nationell lagstiftning i överrensstämmelse med artikel 15.1 andra meningen i direktiv 2002/58/EG omfattas de emellertid inte av kravet i artikel 30.1 c. Från det kravet finns dock ett undantag, nämligen för uppgifter som lagras av operatörerna för eget behov (t.ex. fakturering). När trafikuppgifter har lagrats för operatörens eget behov omfattas de inte av artikel 15.1 andra meningen i direktivet och kan därför hämtas in av brottsbekämpande myndigheter, efter ett beslut om hemliga tvångsmedel. Skillnaden mellan vilka trafikuppgifter som lagrats för operatörens eget behov respektive till följd av lagrings skyldigheten får dock ingen praktisk betydelse eftersom Eppo-åklagare, på motsvarande sätt som svenska åklagare, kommer att kunna begära tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt artikel 30.4. Därmed kan åklagarna i praktiken begära att få ut trafikuppgifter oavsett på vilken grund de har lagrats.

Det finns också bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (i fortsättningen LBF) som träffar den aktuella artikeln. Enligt 1 kap. 11 § LBF är ett kreditinstitut skyldigt att läm-

na ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, bl.a. om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledaren. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Motsvarande gäller för andra finansiella företag enligt 8 kap. 2 a § lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, 2 kap. 20 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 6 kap. 8 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, 1 kap. 12 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 3 kap. 14 § lagen (2010:751) om betaltjänster, 19 kap. 46 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), 3 kap. 14 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar, 8 kap. 25 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder och 6 kap. 11 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Varken beträffande möjligheten att begära ut uppgifter enligt 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK eller enligt 1 kap. 11 § LBF och motsvarande bestämmelser för andra finansiella företag ställs det något krav på viss straffskala. Utredningen anser att svensk rätt uppfyller kraven i artikel 30.1 c i Eppo-förordningen och att det inte behövs några ytterligare åtgärder.

11.3.6 Frysning enligt artikel 30.1 d

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven angående frysning. Inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt artikel 30.1 d ska de europeiska delegerade åklagarna ha tillgång till frysning av hjälpmedel eller vinning av brott. Begreppet frysning används inte i svensk rätt, utom för vissa utländska beslut. Däremot används det i EU-rätten, bl.a. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen. Direktivet har genomförts i Sverige. Enligt direktivets definition av begreppet frysning innebär det ett tillfälligt förbud mot överföring, förstoring, omvandling, avyttring eller flyttning av egendom, eller att en myndighet tillfälligt tar egendom i förvar eller tar kontroll över egendom. När direktivet

genomfördes konstaterade regeringen att frysning i svensk rätt motsvaras av tvångsmedlen beslag, förvar och kvarstad, där förvar är en provisorisk åtgärd i avvaktan på domstolens beslut om kvarstad, se Utökade möjligheter till förverkande, prop. 2015/16:155, s. 22. I Eppo-förordningen ges ingen annan definition av begreppet frysning. Däremot hänvisas till det direktivet, om än i annat sammanhang (se artikel 38 i Eppo-förordningen). Utredningen utgår därför från att frysning enligt Eppo-förordningen ska definieras på samma sätt som i det angivna direktivet.

För beslag, kvarstad och förvar gäller inga särskilda krav beträffande brottets straffskala. Utredningen gör bedömningen att de tvångsmedlen uppfyller kraven som ställs i artikel 30.1 d i Eppo-förordningen och att inga ytterligare åtgärder behövs.

Det kan avslutningsvis nämnas att regeringen i en lagrådsremiss den 19 november 2020 om Sveriges tillträde till Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet har föreslagit lagändringar som också har viss betydelse för frågan om frysning. Enligt regeringens förslag ska den som i elektronisk form innehar en viss lagrad uppgift som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om ett brott kunna föreläggas att bevara uppgiften under viss tid. Den föreslagna ändringen föranleder inga särskilda bedömningar från utredningen i detta sammanhang.

11.3.7 Avlyssning av elektronisk kommunikation enligt artikel 30.1 e

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven angående avlyssning av elektronisk kommunikation, med de begränsningar som är tillåtna enligt artikel 30.3. Därmed behövs inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt artikel 30.1 e ska europeiska delegerade åklagare ha tillgång till avlyssning av elektronisk kommunikation. I den svenska språkversionen av Eppo-förordningen anges uttryckligen ”avlyssning” av elektronisk kommunikation. I den engelska språkversionen används begreppet ”intercept”, i den franska ”l’interception” och i den tyska ”Überwachung”. Den svenska översättningen av dessa ord kan vara avlyssning men också

övervakning eller uppfångande. Vissa andra länder gör inte samma distinktion som Sverige som, i fråga om hemliga tvångsmedel, gör skillnad mellan innehåll i meddelanden (avlyssning) och uppgifter om meddelanden (övervakning). Exempel på det sistnämnda är metadata om mellan vilka kommunikationsutrustningar meddelanden har skickats. Utredningen utgår i det följande från att de krav som punkten ställer upp gäller både för avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation regleras i 27 kap. 18 § rättegångsbalken och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i 27 kap. 19 § rättegångsbalken. I 27 kap. 20 § rättegångsbalken finns det bestämmelser som gäller för båda tvångsmedlen. En grundläggande förutsättning för båda tvångsmedlen är att de avser meddelanden som överförs eller har överförts i ett elektroniskt kommunikationsnät.

Reglerna om hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation kompletteras av bestämmelser om hemlig dataavläsning för att läsa av eller ta upp kommunikationsavlyssnings- och kommunikationsövervakningsuppgifter enligt 2 § första stycket 1 och 2 i den tidsbegränsade lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

För hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation gäller särskilda begränsningar avseende det misstänkta brottets straffskala för att tillstånd till åtgärden ska få meddelas. Åtgärden får enligt 27 kap. 18 § andra stycket 1–3 rättegångsbalken användas när det föreskrivna minimistraffet för brottet är två års fängelse eller brottet är sådant som anges i en särskild brottskatalog i 27 kap. 2 § andra stycket 2 rättegångsbalken eller vid försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. De brott som Eppo kommer att vara behörig att utreda träffas inte av någon av dessa bestämmelser. Det finns emellertid en bestämmelse i 27 kap. 18 § andra stycket 4 rättegångsbalken som innebär att tillstånd också får meddelas vid en förundersökning om annat brott, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Detsamma gäller för hemlig dataavläsning enligt 4 § första stycket 4 lagen om hemlig dataavläsning.

Flera av de brott som Eppo kan vara behörig att utreda har en maximal påföljd på minst fyra års fängelse. Det gäller för grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, grovt subventionsmissbruk enligt 9 kap. 3 b § brottsbalken, grov förskingring enligt 10 kap. 3 §

brottsbalken, grov trolöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 § brottsbalken, grovt tagande av muta respektive grovt givande av muta enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken, grovt tullbrott enligt 8 § smugglingslagen, grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen samt grovt penningtvättsbrott enligt 5 § lagen om straff för penningtvättsbrott. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning kommer emellertid endast att kunna tillämpas för sådana brott när 27 kap. 18 § andra stycket 4 rättegångsbalken respektive 4 § första stycket 4 lagen om hemlig dataavläsning är tillämpliga. Det innebär att tvångsmedlen endast får användas vid de angivna brotten om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år. Utredningens bedömning är därför att den svenska regleringen inte i alla avseenden motsvarar kraven när det gäller hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och motsvarande tvångsmedel enligt lagen om hemlig dataavläsning. Som framgår i avsnitt 11.3.10 är de begränsande krav som ställs upp i de svenska reglerna emellertid tillåtna.

För hemlig övervakning av elektronisk kommunikation gäller mindre stränga krav avseende brottets straffskala. Utgångspunkten är att tvångsmedlet får användas vid förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, se 27 kap. 19 § tredje stycket 1. Med hänsyn till de straffskalor som gäller för de brott som Eppo kan vara behörig för, med ett straffmaximum på minst fyra års fängelse, innebär det att bestämmelsen uppfyller kravet i artikel 30.1 e. Det innebär i sin tur, enligt utredningens mening, att kravet i artikel 30.1 c avseende trafikuppgifter tillgodoses genom den svenska regleringen om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

11.3.8 Spårning av föremål enligt artikel 30.1 f

Utredningens bedömning: Spårning av föremål behöver lagregleras för att uppfylla kraven i Eppo-förordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Svensk reglering och avsaknad av sådan

Enligt artikel 30.1 f ska de europeiska delegerade åklagarna ha tillgång till spårning av föremål med tekniska metoder. Det finns i dag två lagreglerade åtgärder som möjliggör spårning av föremål med tekniska metoder under förundersökning, nämligen hemlig dataavläsning enligt 2 § första stycket 3 lagen om hemlig dataavläsning och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap. 19 § första stycket 3 rättegångsbalken. Det primära syftet med båda åtgärderna är visserligen att lokalisera var en person befinner sig eller har befunnit sig. Eftersom informationen som samlas in dock alltid är kopplad till en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning innebär båda åtgärderna per se att själva utrustningen spåras.

Med hemlig dataavläsning för att läsa av eller ta upp platsuppgifter kan t.ex. gps-funktionen i en mobiltelefon eller dator aktiveras och de brottsbekämpande myndigheterna i realtid följa personen som är föremål för åtgärden. Hemlig dataavläsning för att läsa av eller ta upp platsuppgifter kräver tillstånd från domstol och åtgärden får, när det är fråga om förundersökning, användas endast vid brott av viss svårhet.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation används för att hämta in uppgifter om i vilket geografiskt område en viss elektronisk kommunikationsutrustning finns eller har funnits.

Kraven för att få använda båda åtgärderna är desamma som de som har beskrivits i föregående avsnitt. De lever, som framgått där, upp till kraven i Eppo-förordningen.

Det finns emellertid i dag ingen författningsreglerad åtgärd som direkt motsvarar Eppo-förordningens krav avseende spårning av föremål med tekniska metoder. Spårning, eller positionering som det också kallas, används dock av svenska brottsbekämpande myndigheter. Det huvudsakliga lagstödet för sådan användning torde vara de generella befogenheterna i bl.a. polislagen (1984:387). Myndigheten, i detta fall Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, gör i varje enskilt fall en bedömning av att åtgärden är förenlig med behovs- och proportionalitetsprinciperna och att den inte står i strid med grundläggande fri- och rättigheter, jfr 8 § polislagen.

Frågan om spårning bör lagregleras har diskuterats i ett flertal utredningar, främst med utgångspunkt i regleringen i artikel 8 i Europakonventionen, se Om buggning och andra hemliga tvångsmedel, SOU 1998:46, s. 355, Vår beredskap efter den 11 september, SOU 2002:32, s. 277 f., Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003:74, s. 103 f., Skyddet för den personliga integriteten, SOU 2007:22, Del 1, s. 198 f. och Särskilda spaningsmetoder, SOU 2010:103, s. 283 f. Flertalet av utredningarna kom till slutsatsen att åtgärden bör lagregleras men inget av förslagen har hittills lett till lagstiftning.

Polismetodutredningen fann sammanfattningsvis att när det primära syftet är att följa ett visst föremål eller använda en gps-sändare på annat sätt än för att följa en viss person bör åtgärden normalt inte bli föremål för någon lagreglering. Skälet som utredningen anförde var att sådana åtgärder i många fall inte kan anses utgöra något egentligt intrång i den enskildes rättigheter (SOU 2010:103 s. 285). Utredningen kom till den slutsatsen efter att bl.a. ha analyserat Europadomstolens dom den 2 september 2010 i rättsfallet Uzun mot Tyskland, mål 35623/05 (i fortsättningen Uzun-målet). Polismetodutredningen föreslog däremot att det skulle lagstiftas om att de brottsbekämpande myndigheterna skulle få använda teknisk utrustning som placeras på eller i föremål för att bestämma var en person befinner sig, eftersom sådan övervakning ansågs kräva lagstöd. Polismetodutredningens förslag avseende spårning bereds alltjämt inom Regeringskansliet.

Eppo-förordningens krav

Eppo-förordningen anger att medlemsstaterna ska säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna begära eller beordra spårning av föremål med tekniska metoder åtminstone i de fall där det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse. Förordningen ger emellertid inga anvisningar om hur det ska säkerställas, alltså om det krävs uttrycklig lagstiftning eller inte. Spårning av föremål nämns dock bland de åtgärder som enligt artikel 30.3 får begränsas. Det får göras i form av ytterligare villkor ”som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning”. Eftersom kravet beträffande begränsningar i artikel 30.3 talar om nationell lagstiftning fö-

refaller Eppo-förordningen förutsätta att spårning utgör en författningsreglerad utredningsåtgärd. Utredningen har också svårt att se hur en medlemsstat – på ett sätt som tillgodoser grundläggande krav på förutsebarhet – kan säkerställa att spårning får användas, på annat sätt än genom tydlig lagstiftning. Även om de myndigheter som använder metoden i dag har väl genomarbetade rutiner och interna styrdokument så finns inte den tydlighet som är nödvändig.

När det gäller vad spårning av föremål konkret kan anses innebära ges ingen ledning i förordningen. Utredningen anser dock att det högt ställda kravet i artikel 30 på brottens svårhet – att det måste vara föreskrivet minst fyra års fängelse i straffskalan för det brott som utreds – talar för att åtgärden, i likhet med övriga åtgärder i punktlistan, anses kunna leda till integritetsintrång. Om det endast hade varit fråga om ren spårning av föremål – utan någon risk för kartläggning av personer eller andra intrång i enskildas liv – så hade det knappast varit nödvändigt att föreskriva en så hög straffskala för att få använda åtgärden. Det bör också framhållas att artikel 30.3 möjliggör strängare begränsningar än den angivna straffskalan – nämligen till ”specifika grova brott”. Utredningen återkommer till artikel 30.3 i avsnitt 11.3.10.

Även om det inte uttryckligen anges i Eppo-förordningen anser utredningen att det som nu anförts talar för att förordningen utgår från att spårning av föremål ska vara en särskilt författningsreglerad åtgärd. Förordningen ger dock – lika lite som när det gäller andra åtgärder som nämns i artikel 30 – något svar på hur en sådan författningsreglering bör se ut.

Andra skäl att författningsreglera åtgärden särskilt

Rätten till privatliv regleras i såväl Europakonventionen som Europeiska unionens stadga för de mänskliga rättigheterna (i fortsättningen stadgan). Enligt dessa bestämmelser, som i praktiken motsvarar varandra, har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1 i Europakonventionen och artikel 7 i stadgan). Offentlig myndighet får enligt artikel 8.2 i Europakonventionen inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna

säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. I princip gäller motsvarande för det skydd som tillförsäkras enskilda genom artikel 52.3 i stadgan.

I Uzun-målet hade tyska brottsbekämpande myndigheter, som utredde flera fall av försök till mord som kunde kopplas till terroristorganisationer, installerat en gps-sändare i en medtilltalad persons bil. Europadomstolen konstaterade att gps-övervakning till sin natur, som regel, vid en jämförelse med andra hemliga åtgärder utgör en mindre risk för kränkning av den enskildes rätt till privatliv, eftersom andra åtgärder, t.ex. telefonavlyssning, kan röja mer känslig information om personen som utsätts för åtgärden. Trots det fann domstolen att gps-övervakningen utgjorde ett intrång i rätten till privatliv enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Europadomstolen har i ett senare rättsfall kommit till samma slutsats, se dom den 8 februari 2018 i mål nr 31446/12, Ben Faiza mot Frankrike (i fortsättningen Ben Faiza-målet).

Europadomstolen angav i Uzun-målet att för att åtgärden skulle vara tillåten krävdes det att förutsättningarna i artikel 8.2 var uppfyllda, däribland kravet på ett förutsebart lagstöd för åtgärden. Det kan noteras att Europadomstolen i Uzun-målet efter en helhetsbedömning kom till slutsatsen att åtgärden, trots att den utgjorde ett intrång i privatlivet, inte innebar en överträdelse av artikel 8 medan domstolen kom till motsatt slut i Ben Faiza-målet. Det som avgjorde frågan i det senare målet var att den lagstiftning som beslutet om spårning grundade sig på inte var tillräckligt förutsebar eller precis.

Den spårning av föremål som avses i artikel 30.1 f i Eppo-förordningen kan komma att utgöra intrång i rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i stadgan, i vart fall om spårningen motsvarar den som genomfördes i de nämnda rättsfallen. Eftersom det inte kan uteslutas att den typen av spårning är tänkt att innefattas i Eppo-förordningens krav bör det införas en särskild reglering avseende spårning.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Beroende på hur spårning av föremål enligt Eppo-förordningen är tänkt att användas skulle metoden kunna leda till intrång i rätten till

personlig integritet enligt den angivna bestämmelsen. Det ligger nämligen i sakens natur att ett föremål som ska spåras kan komma i rörelse, vilket som regel beror på att någon person transporterar det. Åtminstone indirekt kan åtgärden därmed leda till kartläggning eller övervakning av en person. En lagreglering skulle undanröja risken för att åtgärden skulle anses strida mot kraven i regleringsformen.

Sammanfattande slutsats om behovet av reglering

Det som utredningen har anfört innebär att det finns skäl att reglera spårning särskilt. Skälen för reglering är framför allt hänförliga till Eppo-förordningens krav. Det bör därför övervägas hur en reglering bör utformas för att tillgodose dem. De övervägandena finns i avsnitt 11.4. Om de ändringar som utredningen föreslår där genomförs lever den svenska lagstiftningen upp till kraven i artikel 30.1 f. i Eppo-förordningen.

11.3.9 Tillgång till andra utredningsåtgärder enligt artikel 30.4

Utredningens bedömning: Genom att Eppos åklagare görs till särskilda åklagare uppfylls kravet på tillgång till andra utredningsåtgärder än de särskilt utpekade. Inga ytterligare lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt utredningens förslag i avsnitt 7.2.3 ska de svenska europeiska delegerade åklagarna och, när det aktualiseras enligt artikel 28.4 i Eppo-förordningen, den svenska europeiska åklagaren vara särskilda åklagare när de utför arbete för Eppo. Utredningen har vidare i avsnitt 11.2.2 föreslagit att de som särskilda åklagare ska ha samma befogenheter som allmänna åklagare har. Redan genom dessa förslag kommer Eppos svenska åklagare att ha tillgång till samma utredningsåtgärder som övriga svenska åklagare. Det innebär bl.a. att andra tvångsmedel än de som anges i artikel 30 får användas, om förutsättningarna för det är uppfyllda i det enskilda fallet. Därmed är förordningens krav i artikel 30.4 avseende

de åtgärder som inte särskilt regleras i artikel 30.1 tillgodosedda. Några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder behövs inte.

Det bör påpekas att de utredningsåtgärder som omfattas inte endast är lagreglerade åtgärder utan även andra åtgärder för vilka det saknas uttryckligt lagstöd men som åklagare i dag kan begära eller beordra. Dit hör exempelvis tekniska undersökningar eller informationsinhämtning som inte är reglerad.

11.3.10 Tillåtna begränsningar av Eppos utredningsåtgärder

Utredningens bedömning: Svensk rätt innehåller begränsningar som är tillåtna enligt artikel 30.

Skälen för utredningens bedömning

Svensk rätt innehåller många tillåtna begränsningar

I artikel 30.5 sista meningen föreskrivs att förfarandena och metoderna för att vidta åtgärderna i artikel 30.1 och 30.4 ska styras av tillämplig nationell lagstiftning. I den engelska språkversionen används begreppen *procedures* och *modalities*. Det senare kan likaväl översättas med former som med metoder. Enligt utredningens mening måste bestämmelsen förstås så att begränsningar av vissa slag i nationell lagstiftning, som tar sikte på förfaranden och metoder, eller utgör formkrav, accepteras enligt förordningen. Exempel på sådana bestämmelser måste enligt utredningens mening vara sådant som beviskrav för att en viss åtgärd ska få vidtas (t.ex. ”skäligen misstanke” eller ”anledning att anta” att något förhåller sig på visst sätt). Det kan också vara bestämmelser som begränsar vem som får besluta om åtgärden. Utredningen anser att samtliga sådana krav beträffande de tvångsmedel som nämns i artikeln alltså är tillåtna.

För i stort sett samtliga nämnda svenska tvångsmedel finns det begränsningar som torde träffas av bestämmelsen om begränsningar avseende vissa kategorier av personer som är bundna av tystnadsplikt i artikel 30.2. När det gäller beslag finns i 27 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken ett förbud mot att ta en skriftlig handling i beslag om den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte får höras

som vittne om och handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för. Paragrafen innehåller också, i andra stycket, vissa begränsningar i möjligheten att beslagta skriftliga meddelanden mellan den misstänkte och en närstående som avses i 36 kap. 3 §, eller mellan sådana närstående inbördes, utom i vissa särskilt angivna fall. De senare begränsningarna är dock inte tillämpliga för brott som Eppo kan vara behörig för. Vid hemliga tvångsmedel finns det begränsningar som liknar beslagsförbudsregeln. Enligt 27 kap. 22 § första och tredje styckena rättegångsbalken får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation inte avse telefonsamtal eller andra meddelanden där någon som yttrar sig, på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra–sjätte styckena rättegångsbalken, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagts eller på annat sätt kommit fram. Om det under avlyssningen upptäcks att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, ska avlyssningen omedelbart avbrytas. Upptagningar eller uppteckningar ska omedelbart förstöras i de delar som de omfattas av förbudet. Det gäller t.ex. ett absolut förbud mot att avlyssna meddelanden mellan den misstänkte och försvararen. Även i 11 och 27 §§ lagen om hemlig dataavläsning finns det sådana begränsningar.

För husrannsakan gäller att om en sådan åtgärd kan antas medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas, bör rätten besluta om åtgärden om det inte är fara i dröjsmål, se 28 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken. Synnerlig olägenhet kan vara för handen vid husrannsakan i lokaler där integritetskänslig verksamhet bedrivs, exempelvis på en tidningsredaktion eller ett advokatkontor, se NJA 2015 s. 631.

Beträffande edition gäller motsvarande begränsningar som för beslag, se 38 kap. 2 § rättegångsbalken.

Mot bakgrund av utformningen av artikel 30.2 gör utredningen bedömningen att de angivna svenska begränsningarna är förenliga med Eppo-förordningens bestämmelser.

När det gäller begränsningar i de utredningsåtgärder som avses i artikel 30.1 c, e och f tillåter artikel 30.3 sådana i enlighet med vad som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning. Bestämmelsen bör enligt utredningens mening läsas tillsammans med sista meningen i artikel 30.5, om att förfarandena, metoderna och formerna för att vidta åtgärderna ska styras av tillämplig nationell lagstiftning. Med den utgångspunkten konstaterar utredningen att de begränsningar

som gäller för beslag, husrannsakan och edition är sådana att de utgör antingen förfarande-, metod- eller formregler. För åtgärder enligt artikel 30.1 c finns inte några andra begränsningar än de som redan har nämnts.

Särskilt om begränsningar avseende åtgärder i artikel 30.1 e

I fråga om hemliga tvångsmedel finns det ett flertal begränsningar av sådan karaktär som avses i artikel 30.5 sista meningen. Det finns emellertid också bestämmelser av delvis annan art som begränsar tillämpningsområdet, och som därför behöver beaktas inom ramen för analysen av artikel 30.3. Som nämnts i samband med analysen av artikel 30.1 e i avsnitt 11.3.7 kommer tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning inte att kunna meddelas i alla situationer som Eppo-förordningen föreskriver enligt den artikeln. Det beror på att den svenska lagstiftningen utgår från minimistraff och Eppo-förordningen från maximistraff. Utredningen anser att de begränsningar som finns i den svenska regleringen är sådana villkor som avses i första meningen i artikel 30.3 och att de följaktligen är tillåtna.

De svenska reglerna om hemliga tvångsmedel har kommit till efter ett lagstiftningsarbete där noggranna avvägningar gjorts avseende vilka gränser som ska gälla för att tvångsmedlen ska få användas. Att ändra de svenska reglerna för att Sverige ska kunna ansluta sig till Eppo-förordningen skulle leda till två alternativa lösningar. Den ena är att det accepteras att svenska åklagare i en motsvarande nationell situation inte skulle ha tillgång till hemliga tvångsmedel i samma utsträckning som Eppos åklagare. Den andra är att gränsen för tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (och hemlig dataavläsning) ändras generellt, åtminstone avseende de brott som Eppo kan vara behörig för, så att hemliga tvångsmedel får användas i betydligt fler fall än i dag. Inget av dessa alternativ framstår som rimligt. De svenska reglerna, som alltså är förenliga med artikel 30, bör därför inte ändras.

Även om det kan hävdas att det därmed inte finns något krav på anmälan till Eppo av de villkor som gäller enligt den svenska lagstiftningen, bör Sverige enligt utredningens mening av tydlighetsskäl göra en sådan anmälan. Den uppräknade av brott som har gjorts i

anslutning till behandlingen av artikel 30.1 e kan nämligen uppfattas som en sådan förteckning avseende specifika grova brott som ska anmälas enligt artikel 117. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 19.2.3.

11.3.11 Anhållande och häktning enligt artikel 33.1

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven angående anhållande och häktning. Det behövs därför inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning: Den handläggande europeiska delegerade åklagaren ska enligt artikel 33.1 ha möjlighet att begära eller beordra att den misstänkte eller tilltalade anhålls eller häktas i enlighet med nationell lagstiftning. Reglerna om anhållande och häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken. Med den lösning som utredningen har valt, där de europeiska delegerade åklagarna ska vara särskilda åklagare med samma befogenheter som en allmän åklagare, tillgodoses kravet i artikel 33.1. Den åklagare som har ansvaret för en utredning kan således, när det finns förutsättningar för det enligt 24 kap. rättegångsbalken, besluta att en misstänkt eller tilltalad ska anhållas och begära att domstolen häktar honom eller henne. Det behövs därför inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

11.4 Teknisk spårning

11.4.1 Vad är spårning av föremål?

Eppo-förordningen är en utgångspunkt

Utredningen har i avsnitt 11.3.8 kommit fram till att det krävs reglering av spårning av föremål för att leva upp till Eppo-förordningens krav. En utgångspunkt för utredningens överväganden angående en sådan reglering är ordalydelsen i artikel 30.1 f i Eppo-förordningen. Där anges att spårning av ett föremål med tekniska metoder, inbegripet kontrollerade varuleveranser, ska ingå bland de utredningsåtgärder som de europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller beordra i de situationer som avses i bestämmelsen. Eppo-för-

ordningen definierar således spårning av föremål som en utredningsåtgärd. Som tidigare nämnts utvecklas det inte i förordningen vad åtgärden närmare innebär.

Spårning förekommer i Sverige

Det är sedan tidigare känt att spårning förekommer vid brottsbekämpning, se t.ex. SOU 2010:103 s. 259 f. Utredningen har därför, i syfte att klarlägga hur spårning används i Sverige, träffat företrädare för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Vid dessa möten har sammanfattningsvis följande framkommit.

Alla tre myndigheterna använder spårning med hjälp av teknisk utrustning i sin brottsbekämpning. Användningen sker i en betydande omfattning, t.ex. efter att teknisk utrustning placerats på fordon. Metoden används huvudsakligen som ett komplement till fysisk spaning. Den utgör i många fall det enda verkningsfulla sättet att genomföra spaningen på, med hänsyn till omständigheter hänförliga till den person som är föremål för åtgärden eller de geografiska förhållandena. Dessutom möjliggör metoden att spaningsresurser kan användas mer effektivt, eftersom spårning inte bara visar när ett föremål eller fordon är i rörelse utan också när det är stillastående. De tre myndigheterna har framhållit att metoden är synnerligen viktig, närmast oundgänglig, för att bekämpa allvarlig brottslighet.

I de allra flesta fall när metoden används görs det inom ramen för en förundersökning avseende allvarliga brott. Det förekommer även att metoden används i underrättelseverksamhet.

Det finns interna regelverk hos respektive myndighet som klargör de grundläggande förutsättningarna för metoden. De reglerar bl.a. när spårning får användas, vem som är behörig att fatta beslut (vilket i samtliga myndigheter är en chef på högre nivå) och vad som ska dokumenteras.

Samtliga myndigheter har uppgett att resultatet av spårning så gott som alltid används endast som ett led i utredningsarbetet och inte som bevisning i domstol. Det gör att åklagare endast undantagsvis är involverade i frågor som gäller spårning.

Spårning är inte ett tvångsmedel

Det förhållandet att spårning – för att kunna fungera effektivt – behöver genomföras i hemlighet väcker frågan om spårning bör ses som ett hemligt tvångsmedel och regleras i enlighet med det. Det finns inte någon legaldefinition av vad ett straffprocessuellt tvångsmedel är. Det rör sig dock om åtgärder som har en funktion inom straffprocessen men som inte är straff eller andra sanktioner. Åtgärderna företas i myndighetsutövning och utgör ett intrång i någons rättssfär. Vanligtvis – men det gäller inte alla tvångsmedel – innefattar användningen tvång mot person eller egendom. Se t.ex. Gunnell Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 4 uppl. 2018, s. 5 f. och Per Olof Ekelöf m.fl., *Rättegång*, tredje häftet, 8 uppl. 2006, s. 39 f.

Bland de straffprocessuella tvångsmedlen har de hemliga tvångsmedlen en särställning. Den berörde är inte medveten om att hemliga tvångsmedel används mot honom eller henne, men det antas att de äger rum mot hans eller hennes vilja. De intrång i den personliga integriteten som åtgärderna innebär medför att de, även i avsaknad av tvång, betecknas som tvångsmedel.

Såväl före som under en förundersökning kan polisen i sin spårning använda sig av arbetsmetoder som inte är särskilt reglerade. Det har exempelvis allmänt ansetts att polisen utan särskilt lagstöd måste ha rätt att vidta de åtgärder som vanliga medborgare har rätt att vidta. Vem som helst kan t.ex. iakttä vad som äger rum på en allmän plats och fotografera eller filma det. Av det skälet bör även polisen få göra detsamma utan särskilt lagstöd. Se Per Olof Ekelöf m.fl. a.a. s. 50.

Det ligger i sakens natur att många åtgärder i en förundersökning genomförs utan att den som är misstänkt får kännedom om dem så länge förundersökningen pågår. Enbart det förhållandet att en polisär åtgärd görs i hemlighet motiverar alltså inte att beteckna den som tvångsmedel.

Åtgärden att spåra något är inte heller förbjuden i sig. Så länge föremålet inte utsätts för någon skada och det inte görs någon begränsning i möjligheten att flytta föremålet kan det inte heller ses som ett intrång i en ägares eller brukares möjlighet att förfoga över föremålet. Enligt utredningens mening utgör den spårning som diskuteras här en spaningsmetod som, vilket framgår i avsnitt 11.3.8, i och för sig kan leda till intrång i privatlivet. Metoden är dock inte

endast av den anledningen ett tvångsmedel – det finns en rad åtgärder som kan leda till intrång i privatlivet utan att utgöra tvångsmedel. Spårning bör enligt utredningens mening i stället även fortsättningsvis betraktas och behandlas som en spaningsmetod.

11.4.2 Allmänna utgångspunkter för den nya regleringen

Utredningens förslag: Lagstiftningen om spårning ska vara generell och ha god marginal till kraven i rättighetslagstiftningen.

Skälen för utredningens förslag

Den nuvarande svenska ordningen bör beaktas

Eftersom spårning redan förekommer i Sverige framstår det som direkt olämpligt att skapa en lagstiftning som tar sikte enbart på de utredningar som Eppo ansvarar för. En svensk reglering angående spårning bör göras generell, dvs. den bör inte bara gälla för Eppo utan även för svenska brottsbekämpande myndigheter. Utredningens utgångspunkt är således att regleringen även bör omfatta nationella ärenden där spårning används.

I direktiven anges att om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås. Ändringar av nu aktuellt slag ryms alltså i uppdraget.

Enligt utredningens mening bör de nuvarande sätten att använda metoden, tillsammans med Eppo-förordningens krav, tjäna som utgångspunkt för övervägandena. Det innebär att Eppo-förordningens krav, vilka måste uppfyllas, behöver jämföras med hur spårning används i dag i Sverige. En första fråga är om det finns någon materiell skillnad mellan den utredningsåtgärd som Eppo-förordningen benämner spårning av föremål och det som svenska brottsbekämpande myndigheter betraktar som enbart en spaningsmetod. Utredningen anser att alla spaningsmetoder som får användas i en förundersökning utgör utredningsåtgärder. Det innebär att det nuvarande svenska synsättet inte står i strid med Eppo-förordningen, när det gäller vilken typ av åtgärd det är fråga om.

God marginal till kraven i rättighetslagstiftningen

Innan utredningen kommer in på frågor som gäller hur regleringen bör utformas bör det understrykas att utredningen inte gör någon bedömning av om den användning av spårning som spaningsmetod som har förekommit hittills är förenlig med regeringsformens skydd för den personliga integriteten och Europakonventionens och stadgans bestämmelser om rätten till privatliv. Det ligger för det första utanför utredningens uppdrag. För det andra finns det inget underlag för att bedöma det. Det enda som utredningen konstaterar är att spårning i sig kan medföra en risk för intrång i de intressen som regeringsformen, konventionen och stadgan värnar. Det kan i det sammanhanget noteras att Polismetodutredningen uttalade bl.a. följande i SOU 2010:103 s. 79.

Utredningen har inte funnit att dagens regelverk [när det gäller] tekniska spaningsmetoder står i direkt strid med kraven enligt artikel 8 och därför inte skulle vara tillåtna. Emellertid bör, enligt utredningen, lagstiftaren eftersträva att vid utformning av regelverket uppfylla Europakonventionens krav med viss marginal så att det för framtiden inte kommer att råda någon som helst tvekan om att regelverket uppfyller dessa krav, även om Europadomstolens praxis skulle fortsätta utvecklas i den riktning mot allt större krav på uttryckligt lagstöd och integritetsskydd som hittills har varit fallet.

Det som Polismetodutredningen anförde om utformningen av regler om användande av tekniska spaningsmetoder har fog för sig. Det är en utgångspunkt i utredningens överväganden angående spårning att de förslag som läggs fram med god marginal ska leva upp till bl.a. Europakonventionen så som den hittills har tolkats, samtidigt som de så långt som möjligt bör tillgodose de behov som brottsbekämpande myndigheter har pekat på.

11.4.3 En inledande proportionalitetsavvägning

Utredningens bedömning: Spårning är en proportionerlig spaningsmetod, om den lagregleras och förses med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier som hindrar missbruk av metoden.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Även om spårning av föremål är att anse som en spaningsmetod och inte ett tvångsmedel bör liknande överväganden avseende om åtgärden är proportionerlig göras. Skälet till det är att åtgärden kan leda till intrång i privatlivet och den personliga integriteten.

Integritetsskyddskommittén anförde bland annat följande beträffande de analyser och avvägningar som krävs när det gäller nya tvångsmedel i SOU 2007:22, Del 1, s. 176 f.

Europakonventionens och regeringsformens krav på att en inskränkning i envars rätt till respekt för sitt privatliv etc. skall vara nödvändig torde som ett minimikrav innebära att man kan påvisa och beskriva ett faktiskt behov av en sådan inskränkning. Det är således inte tillräckligt att i allmänna ordalag resonera kring att det kan finnas ett behov av utvidgade möjligheter att använda ett tvångsmedel. När ett faktiskt behov väl är påvisat gäller det för lagstiftare att väga detta behov mot vikten av att värna rättssäkerhet och personlig integritet, dvs. att göra en proportionalitetsbedömning. Det är därvid inte tillfyllest att lagstiftaren lakoniskt "finner" att nyttan av ett på visst sätt utformat tvångsmedel är större än behovet av att bevara skyddet för den personliga integriteten på en intakt nivå, utan vad som krävs är en resonerande framställning där omständigheter som talar för tvångsmedlets supremati omsorgsfullt prövas och bryts mot de argument som talar i motsatt riktning. Utan en sådan noggrann genomgång saknas möjlighet till verklig insikt i vilka motiv som varit avgörande för lagstiftaren. Om nödvändigheten av att införa ny integritetskränkande tvångsmedelslagstiftning inte förklaras på ett övertygande sätt finns risk att lagstiftningen möts med misstro och att medborgarnas förtroende för lagstiftningen och intentionerna bakom densamma minskar till skada för rättssamhället i stort. Det ligger också i lagstiftarens eget intresse att ge en fyllig analys och beskrivning av motivbilden beträffande i princip all integritetsinskränkande lagstiftning. Om behovsanalysen är alltför knapphändig och ingen egentlig proportionalitetsavvägning görs löper lagstiftaren nämligen i värsta fall risken att de dömande instanserna med rätt eller fel underkänner lagstiftningen såsom stridande mot Europakonventionens och/eller regeringsformens krav i fråga om skyddet för den personliga integriteten.

Det finns skäl att ansluta sig till Integritetsskyddskommitténs uppfattning om de analyser och avvägningar som bör göras beträffande lagstiftning som kan vara integritetskränkande. Här är det dock inte fråga om en ny åtgärd eller en utvidgning av en befintlig sådan, utan om en åtgärd som redan används i Sverige men som Eppo-förordningen förutsätter ska vara författningsreglerad. Det är således fråga

om att reglera en spaningsmetod som inte är särskilt reglerad men ofta använd.

Behovet av spårning

När det gäller behovet av spårning har utredningen den något anorlunda utgångspunkten att Eppo-förordningen kräver att den utredningsåtgärden ska finnas tillgänglig för Eppo-åklagare under vissa förutsättningar. För att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet behöver således åtgärden finnas. Som utredningen har funnit i avsnitt 11.3.8 behöver åtgärden vara lagreglerad för att säkerställa att kravet i Eppo-förordningen är uppfyllt.

Till det kommer att de brottsbekämpande myndigheterna vid utredningens möten med dem, framhöll att spårning är ett viktigt komplement i det spaningsarbete som utförs. Inte minst det faktum att metoden redan i dag används i betydande omfattning talar i den riktningen. Myndighetsrepresentanternas egna uppgifter om att det är en synnerligen viktig, närmast oundgänglig, metod för att bekämpa allvarlig brottslighet har utredningen ingen anledning att ifrågasätta. Sammantaget anser utredningen att det finns gott stöd för att metoden behövs.

Nyttan av spårning

När det gäller nyttan av spårning som spaningsmetod består utredningens underlag av de uppgifter som har lämnats av de brottsbekämpande myndigheterna. Det kan noteras att uppgifterna som samlas in vid spårning enligt uppgift mycket sällan används som bevisning i en rättegång. I stället utgör informationen en del av det pussel som läggs i brottsutredningar. Främst synes det vara fråga om kunskap om var ett visst föremål – och därmed inte sällan en viss person – befinner sig i stunden, för att spaningsarbetet ska kunna bedrivas effektivt. Genom den informationen kan arbetet planeras bl.a. så att fysiska spaningsresurser endast används i den aktuella utredningen när det behövs och kan tas i anspråk för andra utredningar när det är möjligt.

Informationen används också vid kartläggningen av rörelsemönster, exempelvis för att identifiera var det finns en gömma eller en

mötesplats. Anledningen till att uppgifterna sedan inte används som bevisning i domstol synes vara att de åtgärder som vidtas efter en sådan kartläggning utgör bättre och tillräcklig bevisning, oavsett om den består i t.ex. en polismans spaningsuppgifter eller fotografier av en viss person eller något annat på en viss plats. Utredningen finner inte skäl att ifrågasätta de brottsbekämpande myndigheternas uppfattning om att spårning är till mycket stor nytta som ett komplement i spaningsverksamheten.

Spårning kan medföra integritetsintrång

Att spårning med teknisk utrustning kan utgöra ett integritetsintrång råder det ingen tvekan om, se redogörelsen i avsnitt 11.3.8 för Europadomstolens avgöranden i Uzun- och Ben Faiza-målen. Det kan noteras att Europadomstolen där konstaterade att såväl själva övervakningen som insamlingen och behandlingen av informationen utgjorde intrång i privatlivet. Sverige är i rättslig mening inte bundet av andra avgöranden än sådana där man intar partsställning. Utgångspunkten är dock att så långt det är möjligt utifrån svenska förhållanden lojalt följa även andra avgöranden. Samtidigt är stadgan tillämplig, eftersom Eppo-förordningen är en EU-rättsakt. Därmed torde Europadomstolens avgöranden åtminstone indirekt leda till bundenhet för Sverige, jfr artikel 52.3 i stadgan.

Det bör dock understrykas att spårning inte nödvändigtvis utgör ett integritetsintrång eller intrång i privatlivet som inte är godtagbart. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör det.

Proportionalitetsavvägningen

Mot bakgrund av det anförda kan det konstateras att det finns ett starkt behov av spårning som metod, dels för att Eppo-förordningen kräver det, dels för att åtgärden är viktig i den brottsbekämpande verksamheten. Spårning kan förväntas fortsätta ge motsvarande nytta som den ger i dag i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Den har av de brottsbekämpande myndigheterna beskrivits som mycket stor. Samtidigt är det en åtgärd som kan medföra integritetsintrång.

Utgångspunkten för proportionalitetsavvägningen måste vara nödvändighetskriterierna som föreskrivs i såväl 2 kap. 21 §§ regeringsformen som artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 52.1 i stadgan. Utöver kravet på lagreglering av åtgärder som kan utgöra intrång i den enskildes personliga integritet och privatliv krävs därför att vissa rättssäkerhetsgarantier är uppfyllda. Utredningen har i bedömningen av vilka sådana garantier som behövs utgått från dels de slutsatser som kan dras av de nämnda Europadomstolsavgörandena, dels hur spårning används i Sverige i dag. Lagreglering medför i sig en ökad förutsebarhet. För att med marginal leva upp till Europakonventionens krav på lagregleringen krävs emellertid att det också preciseras vad spårning är och i vilka situationer metoden får användas och att det framgår vad som görs för att undvika missbruk.

Vid avvägningen mellan behovet av metoden och det integritetsintrång som kan uppstå anser utredningen, i likhet med Europadomstolen, att metoden i sig inte är lika ingripande som de hemliga tvångsmedlen. Huvudskälet är att den information som kan tas fram och bearbetas vid spårning är klart mer begränsad än vid hemliga tvångsmedel. Det framstår därför inte som nödvändigt att för spårning tillämpa samma strikta rättssäkerhetsgarantier som gäller för hemliga tvångsmedel i svensk rätt. Det finns stöd för den bedömningen i Europadomstolens avgöranden, se t.ex. Uzun-målet p. 66. De rättssäkerhetsgarantier som behövs är enligt utredningens uppfattning framför allt följande.

- Att det finns en klar och tydlig lagreglering i vilken det framgår vid vilka brott som åtgärden får användas.
- Att det tydliggörs att proportionalitetsprincipen gäller.
- Att det begränsas hur länge spårning får pågå.
- Att beslutsfattandet regleras.
- Att det ställs krav på dokumentation.
- Att det finns möjlighet till extern kontroll.

Utredningen gör den sammantagna bedömningen att en lagreglering som balanserar behovet av spårning som metod mot risken för integritetsintrång på det sätt som nu angetts innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Det framstår under sådana förhållanden som

proportionerligt att införa en lagreglering av spårning. Vid den bedömningen beaktar utredningen också att eftersom spårning redan används innebär en reglering i sig inte något ökat integritetsintrång. Det är snarare så att risken för intrång minskar jämfört med nuvarande förhållanden, eftersom det kommer att finnas offentliga och tydliga regler för vad som är tillåtet.

11.4.4 Spårning regleras i polislagen

Utredningens förslag: Bestämmelser om spårning införs i polislagen.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har kommit fram till att spårning som metod bör lagregleras. När det gäller vilken lag som sådana bestämmelser bör placeras i anser utredningen att systematiska skäl talar för att placera bestämmelserna i polislagen. Där finns grundläggande bestämmelser om polisverksamheten och där regleras också vissa tvångsmedel och andra tvångsåtgärder som polisen har rätt att använda utanför förundersökning. Det är också möjligt att reglera Tullverkets möjligheter att använda spårning i polislagen.

Alternativet vore att införa regler i rättegångsbalken eller i en särskild lag. Mot bakgrund av att spårning bör ses som en spaningsmetod, som ska kunna användas både i och utanför förundersökning, framstår det emellertid som mindre lämpligt att reglera den i rättegångsbalken, som enbart reglerar förfarandet i förundersökning. Även om det kan finnas skäl för en egen lag för spårning är det enligt utredningens mening bättre att regleringen av polisiära uppgifter så långt som möjligt hålls samlad i polislagen. Regleringen om spårning bör därför införas i polislagen.

11.4.5 Grundläggande förutsättningar

Utredningens förslag: Det ska av lagtexten framgå vad åtgärden innebär. Teknisk spårning innebär att positioneringsutrustning placeras i eller på en lös sak för att få uppgift om dess position.

Skälen för utredningens förslag

Spårning bör definieras i lagen

Mot bakgrund av utredningens uppdrag är det ett minimikrav för en reglering att den tillgodoser Eppo-förordningens krav på att spårningen ska avse föremål och genomföras med tekniska metoder. För att göra regleringen förutsebar bör det emellertid preciseras ytterligare vad metoden innebär och i vilka situationer den får användas. Det görs lämpligen genom en definition.

Eftersom spårning utgör en spaningsmetod bör det i sammanhanget noteras att spårningen utgör ett komplement till fysisk spaning, som förblir oreglerad. Det finns inget som hindrar att spårning utförs parallellt med sådan spaning. Utredningen noterar att risken för intrång i den personliga integriteten eller privatlivet ökar i sådana fall. Det måste beaktas i det enskilda fallet, bl.a. vid bedömningen av om åtgärden är proportionerlig (se avsnitt 11.4.6).

För att tydliggöra skillnaden mellan spårning och annan spaning bör det framgå av bestämmelsen att spårning är en teknisk metod. Det kan lämpligen uttryckas dels genom att ange att spårning innebär att positioneringsutrustning placeras i eller på det som ska spåras, dels genom att metoden kallas ”teknisk spårning”.

Det finns skäl att nämna att viss spårning, som också är av teknisk natur, möjliggörs med andra åtgärder som är klart mer ingripande, bl.a. hemlig dataavläsning. Utredningen kan dock inte se att det finns något överlappande tillämpningsområde mellan åtgärderna. Det beror på att hemlig dataavläsning innebär att uppgifterna som hämtas in läses av eller tas upp från det informationssystem, exempelvis en mobiltelefon, som den som är föremål för åtgärden använder, medan teknisk spårning innebär att uppgifterna hämtas in från positioneringsutrustning som tillhör och används av de brottsbekämpande myndigheterna. Det finns inte heller någon överlappning mellan hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och teknisk spårning.

Lösa saker bör kunna spåras

I Eppo-förordningen anges att det som ska kunna spåras är ett "föremål". Det kan noteras att i andra språkversioner än den svenska används orden "object" (engelska), "objet" (franska) och "Gegenständen" (tyska), vilket närmast tyder på att ordet "objekt" möjligen vore lämpligare än "föremål".

Ordet "föremål" synes ha delvis olika innebörd beroende på vilket straffprocessuellt sammanhang det används i, jfr t.ex. reglerna om kroppsvisitation i 28 kap. 11 § rättegångsbalken med reglerna om förvar i 26 kap. 3 a § rättegångsbalken (se proposition med förslag till ändrade regler om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, m.m., prop. 1993/94:24, s. 40 f. och Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet, prop. 2007/08:68, s. 84 f. och 106 f.). Ingenting tyder på att ordet föremål i Eppo-förordningen är avsett att ha den snävare betydelse som gäller för kroppsvisitation.

Med beaktande av hur de brottsbekämpande myndigheterna i dag använder spårning och av Eppo-förordningens krav anser utredningen dock att begreppet lös sak, bättre än ordet föremål, fångar in vad som bör omfattas. Lös sak avser, enligt dess vedertagna betydelse, varje slag av rörligt fysiskt föremål, se proposition om en ny konsumentköplag, prop. 1989/90:89, s. 59.

11.4.6 Teknisk spårning i och utanför förundersökning

Utredningens förslag: Teknisk spårning får beslutas när det är av särskild vikt för att utreda ett brott för vilket fängelse i två år eller däröver är föreskrivet eller för att utreda förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. Metoden får också användas när det är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som metoden får användas för i en förundersökning.

Om en förundersökning avseende ett brott inleds efter att ett beslut om teknisk spårning utanför förundersökning har meddelats gäller beslutet även för att utreda brottet.

Skälen för utredningens förslag

Några utgångspunkter

I dag används spårning som spaningsmetod huvudsakligen i förundersökningar. Metoden används emellertid även i viss utsträckning i underrättelseverksamhet. Eppo-förordningens krav gäller endast för förundersökningar, eftersom Eppos behörighet inte sträcker sig längre än så. Utredningen anser dock att det bör vara möjligt även i framtiden att använda spårning i båda fallen. De myndigheter som i dag använder spårning bör kunna göra det även i framtiden.

Teknisk spårning i en förundersökning

När det gäller teknisk spårning i en förundersökning anser utredningen att ett krav som knyter an till brottets svårhet bör införas. Vid utredningens möten med de brottsbekämpande myndigheterna har det framkommit att spårning i dag används endast när det är fråga om brott av allvarigare slag. Det är en aspekt som bör beaktas. En annan är att metoden typiskt sett bedöms innebära mindre integritetsintrång än de minst integritetskänsliga hemliga tvångsmedlen. Att knyta an till samma lagtekniska lösning som används i de fallen framstår därför som för begränsande. Ytterligare en aspekt som bör beaktas är att regleringen ska vara så enkel som möjligt.

Med beaktande av det som anförts framstår det som rimligt att knyta an till den straffskala som är föreskriven för brottet i stället för till ett visst minimistraff. En sådan lösning korresponderar väl med andra bestämmelser där det av integritetsskäl ansetts behövas en koppling till brottets svårhet för att åtgärder ska få vidtas, se exempelvis reglerna om gemensamt tillgängliga uppgifter i 3 kap. 2 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (i fortsättningen polisens brottsdatalog).

När det gäller vilken straffnivå som bör krävas för teknisk spårning anser utredningen att en lämplig avgränsning är att det för brottet ska vara föreskrivet fängelse i två år eller mer. På så sätt begränsas tillämpningsområdet så att de lindrigaste brotten faller utanför. För dem torde det inte finnas något behov av metoden. Samtidigt blir det en något mer tillåtande reglering än vad som är fallet med exempelvis hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Med en rege-

ring som tar sikte på vilket straff som är föreskrivet för brottet finns det inte behov av särreglering för försöksbrott, se 23 kap. 1 § andra stycket brottsbalken. Däremot gäller en begränsning för förberedelse- och stämplingsbrott enligt regleringen i 23 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken som måste beaktas. Bestämmelsen innebär att straffet för sådana brott ska bestämmas under det högsta straff som gäller för fullbordat brott. När det högsta föreskrivna straffet för ett fullbordat brott är fängelse i två år ryms således inte förberedelse- och stämplingsbrott inom den föreslagna tvåårsgränsen. Enligt utredningens mening bör därför förberedelse och stämpling till brott läggas till särskilt.

Teknisk spårning utanför förundersökning

I underrättelseverksamhet brukar möjligheten att få använda en åtgärd knytas till något annat än ett konkret brott. Det vanliga, när en underrättelseåtgärd alls är reglerad, är att den är kopplad till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det hänger samman med att det inte har ansetts lämpligt att för underrättelseverksamhet knyta olika rekvisit till termen ”brott” eftersom det för tankarna till en redan känd begången konkret gärning, se Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237, s. 104.

Mot den bakgrunden bör det enligt utredningens mening inte krävas en koppling till ett konkret brott för att teknisk spårning ska få användas utanför en förundersökning. I stället bör kopplingen göras till brottslig verksamhet, på motsvarande sätt som annars i underrättelseverksamhet. Spårning bör få användas för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

För att avgränsa tillämpningsområdet bör det krävas en koppling till viss typ av brottslig verksamhet. Lämpligen görs den kopplingen till brott av sådan svårhetsgrad att de kan föranleda spårning under en förundersökning. Det bör uttryckas så att det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar sådana brott.

Det kan förekomma att en förundersökning inleds efter att en åtgärd har påbörjats i underrättelseverksamhet, t.ex. om åtgärden har gett sådana konkreta resultat att förundersökning måste inledas. Det kan då uppstå osäkerhet kring om åtgärden får fortsätta utan ett särskilt beslut när en förundersökning har inletts. För att undanröja den

osäkerheten bör det beträffande teknisk spårning införas en bestämmelse som tillåter att spårningen fortsätter efter det att en förundersökning har inletts, men det förutsätter att spårningen då görs för att utreda samma brott. Om det däremot inte längre finns skäl för åtgärden när förundersökning har inletts bör spårningen avbrytas, se avsnitt 11.4.8.

Ett krav på uppgifternas förväntade betydelse

Enligt utredningens mening bör det såväl i som utanför en förundersökning ställas krav på uppgifternas förväntade betydelse för det ändamål för vilket de ska hämtas in. Det är ett vanligt sätt att begränsa tillämpningsområdet för att minimera risken för integritetsintrång. Ett sådant krav synes också stämma väl överens med den bedömning som i dag görs av de brottsbekämpande myndigheterna beträffande behovet av spårning som spaningsmetod.

Som tidigare har nämnts används uppgifter från spårning i dag mycket sällan som bevisning i rättegångar. Det hänger samman med att åtgärden i första hand är en spaningsmetod, och som sådan syftar till att leda utredningen framåt främst med ytterligare pusselbitar. Det hindrar emellertid inte att de uppgifter som spårning kan förse brottsbekämpningen med är viktiga. Tvärtom har de brottsbekämpande myndigheterna särskilt framhållit hur betydelsefull metoden är för dem.

I andra sammanhang när krav på de förväntade uppgifternas betydelse har lagfästs har det angetts att de ska vara av synnerlig eller särskild vikt. Det senare kravet valdes när lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet infördes. Regeringen uttalade då att en förutsättning för att inhämtning skulle få äga rum borde vara att det på goda grunder kunde bedömas att åtgärden skulle ha stor betydelse för att uppnå det syfte för vilket den genomfördes. För att en sådan bedömning ska kunna göras ansåg regeringen att det rimligen måste krävas att andra uppgifter, t.ex. källinformation, ger vid handen att viss brottslighet kan förebyggas, förhindras eller upptäckas genom åtgärden. I det låg, enligt regeringens mening, också ett krav på uppgifternas förväntade betydelse för att uppnå det syfte i vilket de inhämtats, se De brottsbekämpande

myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation, prop. 2011/12:55, s. 85.

Utredningen anser att motsvarande resonemang gör sig gällande för teknisk spårning. Det bör därför införas ett krav på att åtgärden ska vara av särskild vikt för det att uppnå det syfte som den ska användas för. Samma krav bör gälla för teknisk spårning både i och utanför förundersökning.

11.4.7 Proportionalitet och tillståndstid m.m.

Utredningens förslag: Tillstånd till teknisk spårning får meddelas endast om det är proportionerligt. Tiden för ett sådant tillstånd får inte bestämmas längre än nödvändigt och inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Beslut om teknisk spårning ska fattas av särskilt kvalificerade beslutsfattare inom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Utredningens bedömning: Rätten för åklagare att begära biträde med teknisk spårning följer av rättegångsbalkens regler om förundersökningsledarens befogenheter. Det behövs därför inte någon särskild reglering som ger Eppo-åklagare en rätt att beordra teknisk spårning.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En proportionalitetsprövning ska göras varje gång

Det ligger i sakens natur att det måste vara proportionerligt med teknisk spårning i det enskilda fallet för att metoden ska få användas. Enligt de uppgifter som lämnats till utredningen görs alltid proportionalitetsprövningar, såväl inför ett beslut om spårning som fortlöppande under verkställigheten. Det förekommer, enligt uppgift, att proportionalitetsprövningarna leder till att beslut om spårning inte meddelas eller att en pågående spårning avbryts.

Enligt utredningens mening bör det framgå av lagtexten att en proportionalitetsprövning ska göras. Det kan i det sammanhanget noteras att Europadomstolen i Uzun-målet särskilt framhöll vikten av att lagstiftningen innehåller krav på proportionalitetsprövning, se

t.ex. p. 69. Utredningen vill understryka att när teknisk spårning används parallellt med andra utredningsåtgärder, som fysisk spaning eller hemliga tvångsmedel, finns det risk för ett ökat intrång i den personliga integriteten och privatlivet. Det krävs därför att proportionalitetsprövningen görs med utgångspunkt i det samlade förväntade intrånget.

Tillståndstidens längd

Det bör införas en bestämmelse som begränsar hur länge teknisk spårning får pågå. En sådan regel uppfyller de rättssäkerhetsgarantier och ger det skydd mot missbruk som Europadomstolen anser behövs. Mot bakgrund av att teknisk spårning får anses vara mindre ingripande än t.ex. hemliga tvångsmedel skulle det kunna argumenteras för att tillståndstiden kan vara längre än för hemliga tvångsmedel, vilken typiskt sett är längst en månad. Det har vid utredningens möten med de brottsbekämpande myndigheterna emellertid inte framkommit något egentligt behov av en längre tillståndstid. Liksom i andra sammanhang bör det dessutom, med beaktande av det eventuellt ökade integritetsintrång som kan bli följden, vara möjligt att förlänga ett tillstånd.

Redan av proportionalitetsprincipen följer att tillståndstiden inte får vara längre än nödvändigt. Det bör emellertid framgå av lagtexten, med tillägget att tiden för det enskilda tillståndet aldrig får överstiga en månad från dagen för beslutet.

Ingen reglering avseende personkretsen

I de brottsbekämpande myndigheternas spaningsverksamhet finns det inga formella regler om vem spaning får riktas mot. I stället styr syftet med åtgärden och förutsättningarna för att få fram ett användbart resultat. I slutändan avgörs frågan genom de grundläggande principerna för polisverksamheten, bl.a. behovs- och proportionalitetsprinciperna. Utredningen gör bedömningen att motsvarande bör gälla vid teknisk spårning.

I vissa fall syftar spårningen till att få fram en gärningsman, t.ex. genom att en väska som innehåller narkotika spåras fram till den slutliga mottagaren. I andra fall syftar spårningen till att följa en viss

person som kan ha kopplingar till brott, för att på så sätt få fram kopplingar till personer eller platser. Det bör enligt utredningens mening inte ställas något krav på en koppling mellan det föremål som spårningen avser och en viss person, exempelvis en misstänkt. Det innebär dock inte att hänsyn inte behöver tas till sådana kopplingar. Utredningen föreslår ett uttryckligt krav på att användningen av metoden ska vara av särskild vikt för ändamålet, vilket inrymmer såväl en behovs- som en ändamålsprövning. Dessutom ska åtgärden vara proportionerlig. Det aktualiserar inte sällan en indirekt prövning av kopplingen mellan föremålet och personen som är av intresse för utredningen.

Beslutsfattare

Eftersom utredningen har som utgångspunkt att de nuvarande förhållandena så långt som möjligt bör beaktas, anser utredningen att beslut beträffande spårning även i fortsättningen bör meddelas av de brottsbekämpande myndigheterna. Ärendenas karaktär, särskilt det förhållandet att grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan komma att inskränkas, gör dock att det måste ställas höga krav på beslutsfattarens kvalifikationer. För att säkerställa det bör, för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens del, beslut om spårning meddelas av myndigheten. Enligt 8 § polisförordningen (2014:1104) får delegation då ske endast om uppgiften överlämnas till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs.

Regleringen i 8 § polisförordningen gäller inte för Tullverket. Tullverkets möjlighet att besluta om teknisk spårning bör, på samma sätt som när det gäller våldsanvändning, regleras i polislagen. Det bör därför införas en bestämmelse i polislagen som innebär att motsvarande krav ska gälla för Tullverket som för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Eppo-förordningen ställer som krav att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna begära eller beordra spårning av föremål. I avsnitt 11.2.2 har utredningen redovisat ansvarsfördelningen mellan åklagaren som förundersökningsledare och de myndigheter som han eller hon instruerar om åtgärder. Av 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken följer att åklagaren får begära biträde av Polismyndig-

heten eller Säkerhetspolisen för att genomföra förundersökningen. Samma rätt gäller i förhållande till andra myndigheter, exempelvis Tullverket. När utredningen nu föreslår att teknisk spårning ska författningsregleras kommer åklagare, utan särskilda bestämmelser om det, att kunna begära biträde med åtgärden. Det kommer att gälla för såväl Eppos åklagare som svenska åklagare. Någon särskild bestämmelse som ger Eppos åklagare rätt att beordra åtgärden behövs därför inte.

11.4.8 Vissa rättssäkerhetsåtgärder

Utredningens förslag: Om det inte längre finns skäl för ett beslut om teknisk spårning ska verkställigheten omedelbart avbrytas och beslutet upphävas. När beslutet har upphävts eller tillståndstiden har löpt ut ska positioneringsutrustningen, när det kan ske utan risk för ändamålet som föranlett spårningen, avlägsnas eller göras obrukbar på annat sätt. Protokoll ska föras på liknande sätt vid teknisk spårning som vid vissa andra åtgärder enligt polislagen.

Skälen för utredningens förslag

Teknisk spårning ska avbrytas i vissa fall

Det följer redan av proportionalitetsprincipen, som ska tillämpas fortlöpande under den tid som teknisk spårning används, att metoden endast får användas så länge som den är proportionerlig. För tydlighetens skull bör det ändå av lagtexten framgå att en påbörjad spårning omedelbart ska avbrytas om det inte längre finns skäl för beslutet eller om tiden för tillståndet löper ut. I det förstnämnda fallet ska beslutet upphävas. Detsamma bör gälla i andra situationer där det inte längre finns skäl för beslutet, t.ex. om spårningen inte ger förväntat resultat eller om det visar sig vara omöjligt att verkställa åtgärden.

Det innebär att information inte längre får hämtas in från den positioneringsutrustning som används. Det ankommer på den verkställande myndigheten att se till så att verkställigheten avbryts så snart som möjligt.

Positioneringsutrustningen ska avlägsnas eller göras obrukbar

I sådan reglering om hemliga tvångsmedel som förutsätter att utrustning placeras på eller i egendom som tillhör någon annan än den verkställande myndigheten ställs det krav på att utrustningen ska tas bort eller göras obrukbar så snart som möjligt efter det att tiden för tillståndet har gått ut eller tillståndet har upphävts. Bestämmelser om det finns t.ex. i 27 kap. 25 a § fjärde stycket rättegångsbalken och 25 § tredje stycket lagen om hemlig dataavläsning. En liknande reglering bör av rättssäkerhetsskäl införas för teknisk spårning, inte minst för att minska risken för misstanke om att metoden missbrukas. En sådan reglering ligger dessutom i de brottsbekämpande myndigheternas eget intresse, eftersom det utgör viss risk för att metoden och tekniken avslöjas om positioneringsutrustning lämnas kvar på de objekt som varit föremål för spårning. Regleringen bör utformas så att utrustningen ska avlägsnas eller göras obrukbar när det kan ske utan risk för ändamålet som har föranlett spårningen. Det innebär att åtgärden att återta eller göra positionsutrustningen obrukbar inte får äventyra uppgiften att utreda brott eller förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Dokumentation

Enligt 27 § första stycket polislagen ska protokoll föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt lagen och vid omhändertagande av föremål. I paragrafens andra stycke anges vad som ska dokumenteras i protokollet, nämligen vem som har fattat beslutet om ingripande, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet och vad som i övrigt har förekommit vid det. Bestämmelsen bör i allt väsentligt göras tillämplig även på teknisk spårning. Det förbättrar bl.a. möjligheterna till en effektiv efterhandskontroll av tillsynsmyndigheterna. Eftersom det finns skäl att inte avslöja vem som har till uppgift att placera positioneringsutrustning och den uppgiften inte är av samma betydelse som vid andra ingripanden som ska dokumenteras enligt paragrafen bör kravet på

att dokumentera vem eller vilka som har medverkat vid verkställandet inte gälla vid teknisk spårning.

11.4.9 Några ytterligare frågor om teknisk spårning

Utredningens bedömning: Befintlig sekretessreglering och reglering om behandling av personuppgifter ger ett tillräckligt skydd för uppgifter hänförliga till teknisk spårning. Det behövs inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att teknisk spårning ska kunna användas vid kontrollerade leveranser.

Skälen för utredningens bedömning

Sekretess och personuppgiftsbehandling

Utredningen behandlar i kapitel 15 och 16 frågor som rör offentlighet, sekretess och dataskydd. Det som sägs där kommer att gälla om teknisk spårning används i Eppo-utredningar.

Beträffande nationella utredningar där teknisk spårning används är bestämmelserna i 18 kap. 1–3 och 17 §§ och 35 kap. 1 § OSL om förundersökningssekretess generellt formulerade och kommer därför att vara tillämpliga vid teknisk spårning. För Säkerhetspolisens del kan även 15 kap. 1 och 2 §§ OSL vara tillämpliga. Även 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL, de s.k. kollisionsreglerna, är generellt utformade och kommer således att gälla när teknisk spårning används. Utredningen bedömer att den befintliga sekretessregleringen ger ett tillräckligt skydd. I 18 kap. 19 § OSL nämns inte någon spaningsmetod bland de uppgifter där tystnadsplikten har företräde framför meddelarfriheten. Utredningen ser inte något skäl att reglera på annat sätt för teknisk spårning.

De bestämmelser som gäller för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets personuppgiftsbehandling är generellt utformade och kommer därmed att kunna tillämpas på resultatet av spårning, i den utsträckning som uppgifterna behandlas och bevaras. Bestämmelserna om hur länge uppgifter får behandlas behöver enligt utredningens mening inte ändras.

Särskilt om kontrollerade leveranser

Spårning av föremål ska enligt artikel 30.1 f i Eppo-förordningen inbegripa kontrollerade varuleveranser. Därför bör något sägas även om den frågan.

Det finns inte någon författningsreglering av s.k. kontrollerade leveranser i nationella ärenden. Däremot finns det i 10–14 §§ lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar regler om kontrollerade leveranser i gränsöverskridande situationer. Det är enligt bestämmelserna bl.a. möjligt för en myndighet i ett annat land att ansöka om biträde med en kontrollerad leverans i Sverige och för svenska brottsbekämpande myndigheter att ansöka om en kontrollerad leverans utomlands.

När de bestämmelserna infördes, vilka grundar sig på internationella överenskommelser som Sverige ingått, konstaterade regeringen bl.a. följande i Internationell rättslig hjälp i brottmål: Tillträde till 2000 års EU-konvention m.m., prop. 2004/05:144, s. 78 f.

Kontrollerad leverans är en arbetsmetod som har använts av svenska polis- och tullmyndigheter under lång tid, framför allt beträffande narkotika. Arbetsmetoden innebär att de brottsutredande myndigheterna underlåter att ingripa mot en leverans i syfte att under övervakning följa den och avslöja mottagaren av leveransen och kartlägga vem eller vilka som ligger bakom brottsligheten. Metoden anses inte stå i strid med polisens skyldighet att ingripa mot brott då ingripandet endast skjuts upp, s.k. interimistisk passivitet, och då leveransen tillåts fortsätta under kontrollerade former.

Regeringen konstaterade också att vissa lagstiftningsåtgärder var nödvändiga av både praktiska skäl och för att möta krav i 2000 års EU-konvention i den delen och lade därför fram lagändringarna, ”som underlag för den fortsatta beredningen av frågan om kontrollerade leveranser”. Någon ytterligare lagstiftning angående kontrollerade leveranser har inte införts.

Det finns enligt utredningens mening inget behov av lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, utöver det som har föreslagits om teknisk spårning, eftersom den regleringen föreslås vara generell. Vid kontrollerade leveranser bör alltså teknisk spårning kunna användas, i enlighet med vad som föreskrivs i Eppo-förordningen, om övriga förutsättningar för att använda metoden är uppfyllda.

Tillsyn

Utredningen diskuterar frågor om tillsyn i avsnitt 17.2. Inriktningen där är på tillsynsfrågor som kommer att aktualiseras om Sverige ansluter sig till Eppo-samarbetet. Det som sägs där om Eppos utredningar kommer att gälla även i fråga om teknisk spårning.

När det gäller nationella utredningar kan det konstateras att JO och JK utövar tillsyn över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen utövar tillsyn över enbart vissa delar av myndigheternas verksamhet. Det kan anmärkas att Polisorganisationskommittén år 2015 föreslog att en särskild tillsynsmyndighet som skulle utöva tillsyn över polisverksamheten skulle inrättas, se Tillsyn över polisen och Kriminalvården, SOU 2015:57. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Teknisk spårning kan, i nationella ärenden, bli föremål för JO:s och JK:s tillsyn. Eftersom en motsvarighet till den spårning som utredningen föreslår förekommer i dag så omfattas metoden redan av sådan tillsyn. Även personuppgiftsbehandlingen som förekommer vid spårning omfattas redan av tillsyn. Utredningen bedömer emellertid att en reglering av metoden på det sätt som har föreslagits innebär tydligare gränser för när och hur den får användas. Det bör innebära att arbetet med tillsyn över metoden förenklas, i synnerhet som det införs lagstadgade dokumentationskrav. Utredningen bedömer att det inte behövs några regler utöver de som redan finns beträffande tillsyn. Genom det befintliga regelverket om tillsyn uppfylls kravet på extern kontroll.

12 Gränsöverskridande samarbete

12.1 Utredningsdirektiven

De europeiska delegerade åklagarna ska verka i nära samarbete med varandra genom att biträda och regelbundet rådgöra med varandra i gränsöverskridande fall. När en åtgärd behöver vidtas i en annan medlemsstat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska han eller hon besluta att anta den nödvändiga åtgärden och anvisa den till en europeisk delegerad åklagare som finns i den medlemsstat där åtgärden behöver vidtas. Om en domstols godkännande krävs för åtgärden enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska han eller hon inhämta det godkännandet enligt lagstiftningen i den medlemsstaten. Den behöriga permanenta avdelningen ska i den utsträckning som det krävs höra de europeiska delegerade åklagare som berörs av ärendet och i enlighet med nationell rätt och förordningen avgöra om och när den efterfrågade anvisade åtgärden ska vidtas av den biträdande europeiska delegerade åklagaren.

I de fall där det är nödvändigt att anhålla och överlämna en person som inte befinner sig i den medlemsstat där den europeiska delegerade åklagaren finns ska åklagaren utfärda, eller begära att den behöriga myndigheten i den medlemsstaten utfärdar, en europeisk arresteringsorder.

I förordningen finns även bestämmelser om förbindelser med medlemsstater i EU som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättandet av Eppo. Om det inte finns något rättsligt instrument om straffrättsligt samarbete och överlämnande mellan Eppo och de behöriga myndigheterna i de medlemsstater i EU som inte deltar i Eppo, ska medlemsstaterna anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämpning av de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt

samarbete i ärenden som omfattas av Eppos behörighet, i sina förbindelser med dessa medlemsstater.

Vidare finns det bestämmelser om förbindelser med tredjeländer och internationella avtal i förordningen. Den europeiska delegerade åklagaren får utnyttja de befogenheter som nationella åklagare i hans eller hennes medlemsstat har att begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeländer, på grundval av internationella avtal som ingåtts i den medlemsstaten eller tillämplig nationell lagstiftning och, där så krävs, genom de nationella behöriga myndigheterna. Om det är nödvändigt att begära utlämning av en person får den europeiska delegerade åklagaren begära att den behöriga myndigheten i hans eller hennes medlemsstat utfärdar en begäran om utlämning enligt tillämpliga fördrag eller tillämplig nationell lagstiftning.

Mot bakgrund av det ska utredaren analysera behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författningsförslag, och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga.

12.2 Sveriges internationella rättsliga samarbete

12.2.1 Samarbetet på straffrättsområdet

Allmänt om samarbetet

Med internationellt rättsligt samarbete avses olika former av samarbete i rättsliga frågor mellan stater. Det straffrättsliga samarbetet omfattar bl.a. utlämning för brott, överförande av lagföring, överförande av straffverkställighet och rättslig hjälp i brottmål. Det internationella straffrättsliga samarbetet grundar sig huvudsakligen på multilaterala konventioner och avtal som förhandlats fram inom Europarådet och FN. Sverige har dessutom ingått ett flertal bilaterala avtal om bl.a. utlämning och rättslig hjälp. Under senare år har utvecklingen av samarbetet för svensk del främst ägt rum inom EU.

Traditionellt sett innebär internationellt rättsligt samarbete att den ena staten (den ansökande staten) ansöker om hjälp med en viss åtgärd hos en annan stat (den anmodade staten), som efter en rättslig prövning enligt de förutsättningar som gäller enligt nationell rätt beslutar om åtgärden ska vidtas eller inte.

Inom EU har det emellertid under drygt 20 år pågått ett arbete med att ersätta den traditionella formen av straffrättsligt samarbete med ett samarbete baserat på principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål. Ömsesidigt erkännande i sin mest utvecklade form bygger på tanken att medlemsstaterna godtar varandras domar och beslut som direkt verkställbara, trots de olikheter som finns i medlemsstaternas lagstiftning när det gäller såväl materiella som processuella förutsättningar. Den verkställande staten får endast göra en formell och begränsad prövning av om domen eller beslutet ska erkännas och verkställas.

Vissa internationella överenskommelser

Den grundläggande konventionen beträffande internationell rättslig hjälp i brottmål är 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål (i fortsättningen 1959 års MLA-konvention). Konventionen har utarbetats inom ramen för samarbetet i Europarådet, men den har också tillträtts av ett antal stater utanför Europarådet. Genom konventionen åtar sig staterna att lämna varandra rättslig hjälp i största möjliga utsträckning i mål eller ärenden som avser beivrandet av brott. Konventionen omfattar huvudsakligen bevisupptagning, förhör och överlämnande av bevismaterial eller handlingar, husrannsakan och beslag, delgivning av rättegångshandlingar och judiciella beslut, översändande av utdrag ur kriminalregister, lagföring i annat land och underrättelse om brottmålsdomar.

Konventionen har kompletterats med två tilläggsprotokoll. Det första är tilläggsprotokollet av den 17 mars 1978, som i vissa avseenden utvidgade konventionens tillämpningsområde, bl.a. i fråga om brott mot skatte- och avgiftsförfattningar och rättslig hjälp i form av delgivning av olika handlingar m.m. på verkställighetsstadiet. Det andra tilläggsprotokollet, som antogs den 8 november 2001, innebar en ytterligare utvidgning av tillämpningsområdet och en vidareutveckling av konventionens befintliga former av rättslig hjälp. Vidare infördes vissa nya former av samarbete och kompletteringar rörande förfarandet.

Sverige har tillträtt fler multilaterala internationella överenskommelser än de nämnda som är av betydelse i sammanhanget, t.ex. 1957 års europeiska utlämningskonvention med tilläggsprotokoll,

FN:s konvention mot korruption från år 2003 och FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från år 2000. Därtill har Sverige träffat en rad bilaterala avtal med enskilda stater om samarbete på det straffrättsliga området. Här kan nämnas att t.ex. i utlämningsfrågor tillämpas bilaterala avtal som Sverige har ingått med respektive stat i förhållande till Australien, Kanada och USA.

Centrala EU-rättsakter om straffrättsligt samarbete

År 2000 tillkom EU-konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (i fortsättningen 2000 års MLA-konvention) och år 2001 ett tilläggsprotokoll till den konventionen. Rättsakterna innehåller artiklar som vidareutvecklar redan etablerade former av rättslig hjälp. Genom konventionen infördes också vissa nya former av samarbete, bl.a. kontrollerade leveranser och hjälp med verkställighet av hemliga tvångsmedel. Konventionen och dess tilläggsprotokoll utgör ett komplement till 1959 års konvention för EU:s medlemsstater.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (i fortsättningen EIO-direktivet) antogs år 2014. Genom direktivet lanserades ett samlat instrument, kallat den europeiska utredningsordern, som kan tillämpas på alla utredningsåtgärder i brottmål som syftar till bevisinhämtning. Genom EIO-direktivet begränsades tillämpningsområdet för 2000 års MLA-konvention avsevärt, eftersom konventionen i huvudsak ersattes av direktivet för alla medlemsstater i EU utom Danmark och Irland. Konventionen tillämpas därför fullt ut endast i förhållande till dessa stater (som båda står utanför Eppo-samarbetet) och har därmed numera en begränsad praktisk betydelse. Det ska dock nämnas att den i vissa avseenden alltjämt tillämpas även gentemot andra medlemsstater, t.ex. avseende delgivningsfrågor.

Inom EU har ytterligare rättsakter på olika, mer specifika, områden inom det straffrättsliga samarbetet tagits fram under 2000-talet. Rättsakterna bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (i fortsättningen rambeslutet om den europeiska arresteringsordern) var den

första rättsakt som antogs inom ramen för principen om ömsesidigt erkännande av straffrättsliga beslut.

Den första rättsakten när det gäller bevisinhämtning som bygger på samma princip är rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (i fortsättningen rambeslutet om verkställighet av frysningsbeslut). Det rambeslutet, som delvis ersattes av EIO-direktivet, ersätts, beträffande samtliga medlemsstater utom Danmark och Irland, den 19 december 2020 av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (i fortsättningen frysningsförordningen) när det är fråga om frysning av egendom i de medlemsstater som är bundna av förordningen.

Principen om ömsesidigt erkännande låg också till grund för rådets rambeslut 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande (i fortsättningen förverkanderambeslutet). Det rambeslutet ersätts i december 2020 av frysningsförordningen i de medlemsstater som är bundna av förordningen. Även rådets rambeslut 2009/829/RIF av den 23 oktober 2009 om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande (i fortsättningen rambeslutet om uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder) grundar sig på samma princip.

Utöver de nämnda rättsakterna bör också rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper (i fortsättningen rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper) nämnas. Genom rambeslutet möjliggjordes ett närmare samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater i gränsöverskridande utredningar. Rambeslutet 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden (i fortsättningen rambeslutet om jurisdiktionskonflikter) är också av intresse. Det syftar till att förhindra att det uppstår situationer där samma person är föremål för parallella straffrättsliga förfaranden i olika medlemsstater avseende samma sakförhållanden.

12.2.2 Svensk lagstiftning om internationellt rättsligt samarbete

De internationella överenskommelserna har genomförts i svensk rätt

Genom bl.a. de internationella överenskommelser som nyss nämnts, har Sverige åtagit sig att bistå andra länder i olika straffrättsliga angelägenheter. Överenskommelserna, rambesluten och direktiven har i huvudsak genomförts i svensk rätt, främst genom ett antal lagar. Nedan följer en kort redogörelse för de mest centrala svenska lagarna på området.

Genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (i fortsättningen LIRB) och förordningen (2000:704) om internationell rättslig hjälp i brottmål genomförs en rad internationella åtaganden om rättsligt samarbete, bl.a. 1959 års MLA-konvention med tilläggsprotokoll och 2000 års MLA-konvention. LIRB gäller generellt vid rättslig hjälp med en annan stat, oavsett om Sverige har ett avtal med den andra staten eller inte. Lagen tillämpas dock inte i förhållande till de av EU:s medlemsstater som omfattas av EIO-direktivet, dvs. alla utom Danmark och Irland. I förhållande till de förstnämnda tillämpas i stället lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.

I det följande redovisas framför allt lagstiftningen som genomför de EU-rättsakter som har betydelse för det gränsöverskridande samarbetet.

Författningar om en europeisk utredningsorder

Lagen om en europeisk utredningsorder innehåller bestämmelser om inhämtning av bevisning mellan EU:s medlemsstater. Den genomför EIO-direktivet och trädde i kraft den 1 december 2017.

Utredningsåtgärderna som lagen uttryckligen omfattar är förhör under förundersökning, bevisupptagning vid domstol, förhör genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, beslag, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken eller en åtgärd enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken, husrannsakan och andra åtgärder enligt 28 kap. rättegångsbalken, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och

hemlig dataavläsning, tillfälligt överförande av en frihetsberövad person, rättsmedicinsk undersökning av en avliden person, kontrollerad leverans, bistånd i en brottsutredning med användning av en skyddsidentitet och inhämtande av bevis som finns hos en myndighet. Även andra åtgärder, som inte innebär att något tvångsmedel eller någon annan tvångsåtgärd används, utgör utredningsåtgärder enligt lagen.

I lagen föreskrivs bl.a. materiella krav och formkrav såväl för utfärdande i Sverige av en europeisk utredningsorder som för erkännande och verkställighet i Sverige av en europeisk utredningsorder som har utfärdats i en annan stat. Lagen kompletteras av förordningen (2017:1019) om en europeisk utredningsorder.

Författningar om en europeisk arresteringsorder

En europeisk arresteringsorder är ett rättsligt avgörande, utfärdat av en rättslig myndighet i en medlemsstat i EU, som innebär en begäran om att en rättslig myndighet i en annan medlemsstat ska gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller för verkställighet av en frihetsberövande påföljd. I lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (i fortsättningen arresteringsorderlagen) finns det bestämmelser som genomför delar av rambeslutet om den europeiska arresteringsordern. Det inkluderar de ändringar av rambeslutet som gjordes genom rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 om ändring av rambeslutet 2002/584/RIF, 2005/214/RIF, 2006/783/RIF, 2008/909/RIF och 2008/947/RIF och om stärkande av medborgarnas processuella rättigheter och främjande av tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på ett avgörande när den berörda personen inte var personligen närvarande vid förhandlingen. Lagen kompletteras av förordningen (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. De författningarna gäller alltså när någon ska överlämnas från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Det finns också regler som gäller den motsatta situationen, dvs. överlämnande till Sverige, som också genomför det angivna rambeslutet. Sådana bestämmelser finns dels i 8 kap. arresteringsorderlagen, dels i förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

I lagen och förordningarna regleras bl.a. förutsättningarna för överlämnande, utredning, tvångsmedel, beslutsförfarandet, verkställighet och överförande av verkställighet av en frihetsberövande påföljd. Riksåklagaren bestämmer enligt 1 kap. 4 § förordningen om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt arresteringsorderlagen och vilka åklagare som är behöriga att utfärda en svensk arresteringsorder.

Några andra författningar som genomför EU-rättsakter på området

I lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, som bl.a. genomför rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper och viss del av 2000 års MLA-konvention, finns det bestämmelser om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar som inrättas mellan myndigheter i Sverige och myndigheter i en eller flera andra stater. Regleringen avser inrättande av tillfälliga utredningsgrupper för ett bestämt ändamål. I lagen regleras även internationellt samarbete beträffande kontrollerade leveranser och överenskommelser mellan myndigheter i Sverige och i en annan stat om samarbete som avser åtgärder i en brottsutredning som utförs av tjänstemän med skyddsidentitet.

I lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut (i fortsättningen lagen om verkställighet av frysningsbeslut), som genomför rambeslutet om verkställighet av frysningsbeslut, finns det bestämmelser som syftar till att säkerställa att bevismaterial inte försvinner. Lagen reglerar även framtida verkställighet av beslut om förverkande. Med ett svenskt frysningsbeslut avses dels beslut om kvarstad i brottmål, dels beslut om beslag för att säkra antingen bevismaterial eller en framtida verkställighet av ett beslut om förverkande. Till skillnad från rättegångsbalkens bestämmelser om beslag krävs det inte att föremålet är tillgängligt vid beslutet.

I lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen, som genomför förverkanderambeslutet, finns det regler om bl.a. verkställighet utomlands av ett svenskt förverkandebeslut och om erkännande och verkställighet i Sverige av ett utländskt beslut om förverkande.

Tillsammans med delar av lagen om en europeisk utredningsorder kommer de två sistnämnda lagarna den 19 december 2020, i förhållande till EU:s samtliga medlemsstater utom Danmark och Irland, att ersättas av frysningsförordningen och en ny lag, lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (i fortsättningen den nya frysningsslagen). När de tidigare gällande lagarna får ett mer begränsat tillämpningsområde kommer de också att få ändrade rubriker. Orden ”inom Europeiska unionen” i båda lagarna ändras till ”i vissa fall”. Se Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande, prop. 2019/20:198, s. 100.

I lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen (i fortsättningen lagen om uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder) med tillhörande förordning finns det bestämmelser som möjliggör att en person som är misstänkt för brott i en medlemsstat, i stället för att vara häktad där, kan stå under övervakning i en annan EU-medlemsstat som han eller hon har sin hemvist i eller annan stark anknytning till. Lagen genomför rambeslutet om uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder.

Genom förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen genomförs rambeslutet om jurisdiktionskonflikter.

Några andra författningar som genomför överenskommelser om rättsligt samarbete

I förhållande till de nordiska staterna finns det regler som grundar sig på konventionen av den 15 december 2005 om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (nordisk arresteringsorder). En nordisk arresteringsorder får utfärdas av en nordisk stat och innehålla en begäran om att en eftersökt person ska överlämnas från en annan nordisk stat för lagföring eller för verkställighet av frihetsberövande påföljd. Vid överlämnande från Sverige tillämpas lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder och förordningen (2012:565) i samma ämne. La-

gen och förordningen innehåller regler för åklagares och domstolars handläggning av och beslut i ärenden om överlämnande från Sverige.

När det gäller överlämnande till Sverige finns det bestämmelser i förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. En nordisk arresteringsorder för lagföring i Sverige utfärdas av åklagare. En sådan arresteringsorder får utfärdas när den eftersökte är anhållen eller häktad i sin utevaro på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse. Riksåklagaren bestämmer enligt 1 kap. 2 § andra stycket förordningen vilka åklagare som får utfärda en nordisk arresteringsorder.

Lagen (1957:668) om utlämning för brott (i fortsättningen utlämningslagen) reglerar villkoren för och förfarandet vid utlämning från Sverige till en utomnordisk stat. Lagen tillkom i nära anslutning till det arbete inom Europarådet som ledde fram till 1957 års europeiska utlämningskonvention och bygger i allt väsentligt på den konventionen. I utlämningslagen regleras förutsättningarna för utlämning. Om en stat vill få en person utlämnad ska den lämna in en framställning om utlämning till centralmyndigheten och bifoga den utredning som ligger till grund för ansökan. Utlämning till Sverige från en utomnordisk stat som inte är bunden av samarbetet om en europeisk arresteringsorder regleras huvudsakligen i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott (i fortsättningen utlämningsförordningen). Framställning om utlämning från en utomnordisk stat för lagföring av en person som i Sverige är misstänkt eller tilltalad för brott görs enligt utlämningsförordningen av åklagare. Framställningen skickas till riksåklagaren, som avgör om den ska överlämnas till centralmyndigheten för vidarebefordran till den andra staten. Justitiedepartementet är centralmyndighet enligt både utlämningslagen och utlämningsförordningen.

12.3 Utgångspunkter

I Eppo-förordningen finns det regler om gränsöverskridande samarbete mellan Eppos medlemsstater i artiklarna 31–33. Det finns även artiklar som ställer krav på medlemsstaterna i relation till såväl de av EU:s medlemsstater som inte ingår i samarbetet (artikel 105) som stater utanför EU med vilka medlemsstaterna har överenskommel-

ser om straffrättsligt samarbete, s.k. tredjeländer (artikel 104). Man kan alltså tala om tre nivåer av gränsöverskridande samarbete.

Den första nivån är Eppo-intern och avser såväl relationen mellan Eppo och medlemsstaterna som relationen mellan de medlemsstater som deltar i Eppo. Bestämmelserna på denna nivå kompletterar de regler som gäller i övrigt enligt förordningen för att göra det möjligt för Eppo att enkelt kunna bedriva en brottsutredning när det finns moment i utredningen som är gränsöverskridande. Exempel på det är utredningsåtgärder som behöver vidtas i en annan stat som deltar i Eppo än den som utredningen bedrivs i. Utgångspunkten enligt Eppo-förordningen, om än outtalad, är att det ska vara enklare att genomföra gränsöverskridande åtgärder i ett Eppo-ärende än vad det är i dag när brottsbekämpande myndigheter i EU samarbetar över gränserna. Tanken tycks vara att det mellan åklagarna i Eppo ska fungera ungefär på motsvarande sätt som inom en medlemsstat.

Den andra nivån avser samarbetet mellan å ena sidan Eppo och de medlemsstater som deltar i Eppo och å andra sidan de medlemsstater som står utanför det fördjupade samarbetet i Eppo. Utgångspunkten enligt Eppo-förordningen är att Eppo, när myndigheten har behörighet, ska ha samma status som nationella åklagarmyndigheter i relation till de medlemsstater i EU som inte deltar i det fördjupade samarbetet i Eppo. Samma utgångspunkt gäller i den tredje nivån, dvs. i relationen mellan Eppo och tredjeländer.

De nu redovisade utgångspunkterna ligger till grund för utredningens överväganden om det gränsöverskridande samarbetet.

12.4 Gränsöverskridande utredningsåtgärder

12.4.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Artikel 31

Enligt artikel 31.1 ska de europeiska delegerade åklagarna verka i nära samarbete med varandra genom att biträda och regelbundet rådgöra med varandra i gränsöverskridande fall. När en åtgärd behöver vidtas i en annan medlemsstat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska han eller hon besluta att anta den nödvändiga åtgärden och anvisa den till en europeisk delegerad åklagare i den medlemsstat där åtgärden behöver vidtas. Enligt arti-

kel 31.2 får den handläggande europeiska delegerade åklagaren anvisa alla de åtgärder som är tillgängliga för honom eller henne enligt artikel 30 (se avsnitt 11.3 och 11.4). Motiveringen och antagandet av sådana åtgärder ska styras av lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. När den handläggande europeiska delegerade åklagaren anvisar en utredningsåtgärd till en eller flera europeiska delegerade åklagare i någon annan medlemsstat ska han eller hon samtidigt informera sin övervakande europeiska åklagare.

Krävs det ett domstolsgodkännande för åtgärden enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska han eller hon inhämta godkännande enligt den lagstiftningen. Om ett domstolsgodkännande vägras ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren dra tillbaka anvisningen. Kräver inte lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ett domstolsgodkännande medan lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat kräver det, ska godkännandet inhämtas av den senare och lämnas in tillsammans med anvisningen. Det anges i artikel 31.3. Det är alltså åklagaren i den stat vars lagstiftning kräver domstolsgodkännande som ska se till att det inhämtas.

Att den biträdande europeiska delegerade åklagaren ska vidta en anvisad åtgärd eller instruera den behöriga nationella myndigheten att göra det framgår av artikel 31.4. Enligt artikel 31.5 ska den biträdande europeiska delegerade åklagaren informera sin övervakande europeiska åklagare och rådgöra med den handläggande europeiska delegerade åklagaren i syfte att lösa frågan bilateralt i vissa fall. Det gäller när den biträdande europeiska åklagaren anser att a) anvisningen är ofullständig eller innehåller en uppenbar relevant felaktighet, b) åtgärden av motiverade och objektiva skäl inte kan vidtas inom den tidsfrist som anges i anvisningen, c) en alternativ men mindre ingripande åtgärd skulle åstadkomma samma resultat som den anvisade åtgärden eller d) åtgärden inte finns eller inte skulle vara tillgänglig i ett liknande inhemskt ärende enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat.

Om den anvisade åtgärden inte finns i en renodlat inhemsk situation, men skulle vara tillgänglig i en gränsöverskridande situation som omfattas av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete, får de berörda europeiska dele-

gerade åklagarna, med de berörda övervakande europeiska åklagarnas samtycke, enligt artikel 31.6 använda sig av sådana instrument. Artikel 31.7 och 31.8 behandlar vad som gäller inom Eppo om frågan inte kan lösas inom viss tid och saknar intresse här.

Artikel 32

Enligt artikel 32 ska de anvisade åtgärderna verkställas i enlighet med Eppo-förordningen och lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Formaliteter och förfaranden som den handläggande europeiska delegerade åklagaren har angett ska följas, om de inte strider mot de grundläggande rättsprinciperna i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat.

12.4.2 Endast begränsade åtgärder krävs

Utredningens bedömning: Svensk rätt behöver inte kompletteras med anledning av bestämmelserna i artiklarna 31 och 32. Vissa förordningar behöver dock förtydligas.

Utredningens förslag: Genom ändringar i några förordningar tydliggörs att riksåklagarens rätt att besluta i fråga om behörighet för åklagare inte omfattar Eppo-åklagare.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Eppo-förordningens bestämmelser tillämpas före regler om internationellt samarbete

I stora delar är artiklarna 31 och 32 Eppo-interna bestämmelser. De klargör vad som ska gälla i det inbördes förhållandet mellan europeiska delegerade åklagare i olika länder vid gränsöverskridande utredningar, dvs. när utredningsåtgärder behöver vidtas i en annan stat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens stat. Bestämmelserna medför vissa skillnader i förhållande till det som gäller i dag. Artiklarna innebär nämligen i praktiken att det inte ska krävas något mer än det som gäller i ett nationellt ärende för att den åtgärd

som begärs ska utföras. Det betyder för svensk del t.ex. att lagen om en europeisk utredningsorder som utgångspunkt inte ska tillämpas om en svensk europeisk delegerad åklagare anvisas en utredningsåtgärd av en europeisk delegerad åklagare i en annan medlemsstat som deltar i Eppo.

Om således en europeisk delegerad åklagare i exempelvis Tyskland i en anvisning begär att en svensk europeisk delegerad åklagare ska genomföra ett beslag, ska han eller hon endast förhålla sig till anvisningen och de svenska reglerna om beslag för att genomföra det. Bara om åtgärden inte är möjlig att besluta i en renodlat nationell situation men skulle vara tillämplig genom rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete ska sådana instrument användas. Det är, för svenskt vidkommande, först då som reglerna i något av de EU-rättsliga samarbetsinstrumenten, t.ex. en europeisk utredningsorder, blir aktuell att använda. Det uttrycks i Eppo-förordningens skäl 73 på följande sätt.

Möjligheten enligt denna förordning att använda sig av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete bör inte ersätta de särskilda reglerna om gränsöverskridande utredningar i enlighet med denna förordning. Möjligheten bör snarare komplettera dessa regler, så att det säkerställs att en åtgärd som är nödvändig i en gränsöverskridande utredning men som inte är tillgänglig i nationell rätt i en renodlat inhemsk situation kan användas i enlighet med den nationella lagstiftning som genomför det relevanta instrumentet, när utredningen eller lagföringen genomförs.

Anvisningar från svenska europeiska delegerade åklagare

I praktiken ska samma åtgärder som är tillgängliga för svenska åklagare vara tillgängliga för de svenska Eppo-åklagarna, se avsnitt 11.3 och 11.4. Alla sådana åtgärder kommer alltså de svenska europeiska delegerade åklagarna att kunna begära av en europeisk delegerad åklagare i en annan medlemsstat genom att utfärda en anvisning enligt artikel 31. Det krävs enligt utredningens mening inga särskilda överväganden när det gäller svenska europeiska delegerade åklagares möjlighet att utfärda anvisningar till andra europeiska delegerade åklagare, eftersom det är en intern fråga för Eppo.

Genom utredningens förslag att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska vara särskilda åklagare, och som sådana ha samma befogenheter i Eppo-ärenden som allmänna åklagare har, möjliggörs

för de svenska europeiska delegerade åklagarna att anvisa åtgärder i enlighet med artikel 31.2.

Särskilt om beslag

För de flesta åtgärder som en svensk europeisk delegerad åklagare kan komma att anvisa behövs det inga andra åtgärder än de som åklagaren skulle använda i ett motsvarande nationellt ärende. När det gäller beslag förhåller det sig dock annorlunda. Enligt svensk rätt får beslut om beslag inte meddelas förrän det eftersökta föremålet har påträffats. Det hindrar inte att ett särskilt föremål eftersöks i syfte att det ska kunna tas i beslag, men det görs normalt efter beslut om något annat tvångsmedel som t.ex. husrannsakan eller kroppsvisitation. I flera andra stater krävs emellertid ett beslut om beslag för att kunna eftersöka föremålet. För att erkännande och verkställighet av ett beslag i en annan stat inte ska omöjliggöras har det därför införts särskilda bestämmelser i bl.a. 2 kap. 1 § lagen om verkställighet av frysningsbeslut och 2 kap. 13 § lagen om en europeisk utredningsorder. De innebär att en åklagare, som ett led i en begäran om rättslig hjälp, får besluta om beslag utan hinder av att föremålet inte är tillgängligt, om det kan antas påträffas utomlands. Motsvarande bestämmelser har också föreslagits i 2 kap. 2 § den nya frysninglagen. Det finns således svenska bestämmelser som, i enlighet med artikel 31.6 i Eppo-förordningen, kan tillämpas av de europeiska delegerade åklagarna när det är fråga om beslag i en annan stat.

Frågan är då om Eppo-förordningen kräver att Sverige inför liknande regler för den situationen att en svensk europeisk delegerad åklagare i ett Eppo-ärende vill att egendom ska eftersökas i en annan medlemsstat för att kunna tas i beslag där.

Mot bakgrund av hur det svenska regelverket om beslag är uppbyggt, nämligen att det inte får fattas förtida beslut om att något ska tas i beslag, finns det av naturliga skäl ingen nationell reglering angående det. Det är därför som tillägg har gjorts i de lagar som genomför och kompletterar EU-rättsakter, som direkt har ansetts kräva att möjligheten ska finnas. Eppo-förordningen ställer varken direkt eller indirekt krav på att det ska finnas en möjlighet till ”förtida” beslut om beslag i den nationella rätten. Enbart den omständigheten att beslag ska vara tillgängligt för Eppo-åklagarna kan inte

uppfattas som ett sådant krav. I stället får förordningen anses bejaka medlemsstaternas olikheter genom att i såväl artikel 31.6 som skäl 73 ange att det är först när en anvisad åtgärd inte finns i en renodlat nationell situation (vilket alltså för svensk del är fallet när det gäller ”förtida” beslut om beslag) men är tillgänglig i en gränsöverskridande situation som omfattas av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete, som de instrumenten får användas.

En ordning som innebär att de europeiska delegerade åklagarna får fatta ”förtida” beslut om beslag skulle alltså innebära att Eppos åklagare får tillgång till fler åtgärder än svenska åklagare, trots att Eppo-förordningen inte kan anses kräva det. Det är en ordning som bör undvikas. Det finns inte heller något skäl att ändra på regleringen i rättegångsbalken som, såvitt känt, fungerar väl. Det skulle dessutom vara en radikal förändring av beslagsförfarandet och kräva omfattande överväganden. Några författningsändringar är alltså inte nödvändiga. Utredningen anser att det är tillräckligt att de svenska europeiska delegerade åklagarna vid behov kan använda de bestämmelser som kommit till för att erkännande och verkställighet av ett beslag i en annan medlemsstat ska möjliggöras.

Om en annan bedömning skulle göras beträffande behovet av lagstiftning, kan de regler som finns i lagen om en europeisk utredningsorder tjäna som förebild.

Anvisningar från utländska europeiska delegerade åklagare

När det gäller anvisningar från en handläggande europeisk delegerad åklagare i en annan stat till en svensk europeisk delegerad åklagare, som då blir biträdande europeisk delegerad åklagare, fordras det också vissa överväganden. Enligt artikel 31.2 är det lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat som ska styra antagandet av utredningsåtgärder i de gränsöverskridande situationerna. Det ska dock inte förstås som att svensk rätt och svenska förutsättningar för en utredningsåtgärd inte ska gälla här. Det tar endast sikte på att det måste finnas rättslig grund för den handläggande europeiska delegerade åklagaren att anvisa åtgärden. Även om det inte uttryckligen framgår av artikel 31 måste enligt utredningens mening såväl den svenska europeiska delegerade åklaga-

ren enligt artikel 31.5 som, i förekommande fall, en svensk domstol enligt artikel 31.3 pröva om åtgärden får genomföras enligt svenska regler. Det följer i vart fall indirekt av artikel 31.5 d och av artikel 5.3 samt uttryckligen av artikel 32. En annan sak är att den prövningen ofta kommer att utmynna i att åtgärden ska genomföras, eftersom lagstiftningen i de stater som deltar i Eppo har tillnärmats, bl.a. genom regleringen i artikel 30.

De krav som ställs enligt svensk rätt måste alltså vara uppfyllda för att en svensk domstol ska kunna tillåta en åtgärd som begärts av en handläggande europeisk delegerad åklagare i en annan medlemsstat. Detsamma gäller när en svensk biträdande europeisk delegerad åklagare ska verkställa eller låta verkställa åtgärden. Vid exempelvis domstolsprövningen av om en ansökan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ska tillåtas ska således de omständigheter som läggs en misstänkt till last konstituera ett brott som enligt svenska bestämmelser är av sådan svårhet som krävs för den åtgärden (t.ex. att minimistraffet för brottet i Sverige är två års fängelse, jfr 27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). Det är alltså inte fråga om att enbart lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska tillämpas när åtgärderna vidtas i en annan medlemsstat.

Det kan, mot bakgrund av utformningen av artikel 31.5, möjligen ifrågasättas i vilket avseende det genom artikel 31 blir enklare att vidta åtgärder inom ramen för Eppo-samarbetet jämfört med t.ex. att begära en utredningsåtgärd via reglerna om en europeisk utredningsorder, eftersom möjligheterna att ifrågasätta verkställighet enligt artikel 31.5 i Eppo-förordningen kan tyckas vidare än vägransgrunderna i artikel 11 i EIO-direktivet. Frågan får sitt svar genom dels förfarandet enligt artikel 31 i Eppo-förordningen, dels att de europeiska delegerade åklagarna arbetar inom samma myndighet och därför på ett närmare sätt än vad som gäller mellan åklagare i olika stater inom unionen arbetar mot samma mål. De underhandskontakter som ska äga rum mellan de europeiska delegerade åklagarna enligt artikel 31.1 och avsaknaden av formregler för en anvisning av en utredningsåtgärd samt den konfliktlösningsmekanism som föreskrivs i artikel 31.5, 31.7 och 31.8 kan antas medföra att de utredningsåtgärder som kan vara möjliga för en biträdande europeisk delegerad åklagare att vidta i ett nationellt ärende kommer att vidtas efter anvisning från en annan europeisk delegerad åklagare. Förfa-

randet i ett Eppo-ärende kan således förväntas vara både enklare och snabbare än det mer formaliserade och tidskrävande förfarande som tillämpas vid en europeisk utredningsorder, se t.ex. artikel 12 i EIO-direktivet.

Den prövning som ska göras av domstol när det enligt svensk rätt krävs ett godkännande av domstol motsvarar den som ska göras när en svensk åklagare ansöker om motsvarande åtgärd i ett nationellt ärende.

Åtgärder som inte är tillgängliga nationellt

Om den åtgärd som har anvisats en svensk europeisk delegerad åklagare inte finns tillgänglig i Sverige lämnas han eller hon med två alternativ enligt Eppo-förordningen. Det första är att informera sin övervakande delegerade åklagare och rådgöra med den handläggande europeiska delegerade åklagaren i syfte att lösa frågan bilateralt. Det alternativet kräver inga överväganden från utredningens sida annat än ett konstaterande att ordet bilateralt i sammanhanget måste förstås som att frågan ska lösas i dialog mellan de två europeiska delegerade åklagarna.

Det andra alternativet är om åtgärden inte finns tillgänglig i Sverige i en renodlat nationell situation, men skulle vara tillgänglig i en gränsöverskridande situation som omfattas av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete. Då får de berörda europeiska delegerade åklagarna, med de berörda övervakande europeiska åklagarnas samtycke, använda sig av sådana instrument enligt artikel 31.6. Det är det undantagsfall i vilket de EU-rättsliga samarbetsinstrumenten kan bli tillämpliga.

I Sverige är det få åtgärder som är tillgängliga i gränsöverskridande situationer men inte nationellt. När så är fallet är det antingen fråga om åtgärder för att verkställa ett tvångsmedel snarare än själva tvångsmedlet eller frågor som inte kan aktualiseras i ett nationellt ärende. Exempel på det förstnämnda är bestämmelserna om omedelbar överföring vid hemliga tvångsmedel i 3 kap. 34 § 1, 35 och 37 §§ i lagen om en europeisk utredningsorder. Exempel på det senare är reglerna om överförande av frihetsberövade för förhör m.m. i 1 kap. 2 § 12 och 4 kap. 29–34 §§ samma lag.

Eftersom det är ett undantag att en åtgärd är tillämplig endast i gränsöverskridande situationer men inte nationellt torde situationen som avses i artikel 31.6 sällan uppstå. Beträffande sådana beslut som en svensk europeisk delegerad åklagare vill ha utförda i en annan medlemsstat kan det dock, som nyss nämnts, bli nödvändigt att använda EU-rättsliga instrument. När så blir fallet finns det svensk lagstiftning, grundad på internationella överenskommelser och EU-rättsliga akter, som den svenska europeiska delegerade åklagaren får förhålla sig till.

Verkställigheten

Artikel 32 berör i praktiken enbart arbetet inom Eppo. Genom artikeln klargörs att begäran om åtgärder ska verkställas i enlighet med Eppo-förordningen och lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Det innebär att det är svenska bestämmelser om verkställighet som gäller när svenska europeiska delegerade åklagare biträder en annan medlemsstats europeiska delegerade åklagare. Det motsatta gäller när en svensk europeisk delegerad åklagare begär att en åtgärd ska vidtas i en annan medlemsstat som deltar i Eppo.

Det finns möjlighet för den handläggande europeiska delegerade åklagaren att i anvisningen ange särskilda formaliteter eller förfaranden, vilka så långt som möjligt ska följas. Det gäller dock inte om formaliteterna eller förfarandena strider mot de grundläggande rättsprinciperna i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Vad som ska göras i sådana fall framgår inte av Eppo-förordningen. Regleringen innebär att svenska myndigheter kan vara förpliktade att följa formkrav som är främmande för svenskt rättsväsende, så länge de inte strider mot grundläggande rättsprinciper här. Det medför också att om en svensk europeisk delegerad åklagare har anvisat en åtgärd till en delegerad åklagare i en annan stat och därvid särskilt angett vissa villkor för genomförandet så kan han eller hon inte vara helt säker på att villkoren iakttas. Mot bakgrund av det högt ställda kravet – ”strider mot grundläggande rättsprinciper” – kan det dock förväntas vara ovanligt att så blir fallet. Problemet bör därför inte överdrivas. Troligen kommer situationen att hanteras på motsvarande sätt som anges i artikel 31.5, nämligen genom att de

delegerade åklagarna respektive de övervakande europeiska åklagarna diskuterar frågan, i syfte att lösa den bilateralt. Artikel 32 kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Behörighetsfrågor

När artikel 31.6 är tillämplig får Eppo-åklagarna använda sig av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete. Mot bakgrund av vad utredningen har redovisat nyss kan det förväntas vara vid ett begränsat antal tillfällen som den möjligheten kommer att aktualiseras. Trots det krävs att det finns möjlighet för Eppo-åklagarna att använda de aktuella instrumenten. Det gäller såväl de europeiska delegerade åklagarna som den europeiska åklagaren, när han eller hon har tagit över en utredning enligt artikel 28.4. I svensk rätt som genomför EU-rättsakterna finns det i vissa fall särskilda behörighetsregler. De behöver därmed ses över.

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket LIRB får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt den lagen. Riksåklagaren har i 1 kap. 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om internationellt samarbete (ÅFS 2007:12) föreskrivit att allmän åklagare samt assistentåklagare och extra åklagare är behöriga att handlägga ärenden om rättslig hjälp enligt LIRB. Det innebär att i praktiken samtliga åklagare inom åklagarväsendet utom åklagaraspiranter får handlägga ärenden om sådan rättslig hjälp. När det gäller rättslig hjälp i utlandet framgår det direkt av 3 kap. 2 § LIRB att en svensk åklagare får begära sådan hjälp enligt det förfarande som framgår där. Det är egentligen den frågan som är relevant här, eftersom de svenska Eppo-åklagarna ska kunna begära rättslig hjälp i utlandet. Enligt utredningens mening täcker begreppet svensk åklagare in såväl den svenska europeiska åklagaren som de svenska europeiska delegerade åklagarna, mot bakgrund av att utredningen har föreslagit att de ska vara särskilda åklagare i Sverige. Det krävs därför inte någon lagstiftningsåtgärd för att de ska kunna använda sig av bestämmelserna i LIRB i de undantagsfall där det kan bli aktuellt, främst i förhållande till Danmark eller Irland (se avsnitt 12.6 beträffande förhållandet till tredjeländer).

I 2 kap. 1 § lagen om en europeisk utredningsorder föreskrivs att en utredningsorder får utfärdas av åklagare för samtliga utredningsåtgärder som lagen omfattar utom bevisupptagning vid domstol. I 1 kap. 4 § förordningen om en europeisk utredningsorder föreskrivs att riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som enligt lagen om en europeisk utredningsorder är behöriga att utfärda en europeisk utredningsorder. Med stöd av den bestämmelsen har riksåklagaren i 1 kap. 5 och 6 §§ ÅFS 2007:12 inskränkt behörigheten beträffande utredningsåtgärderna kontrollerade leveranser och bistånd i en brottsutredning med användning av en skyddsidentitet (se 1 kap. 4 § 9 och 10 lagen om en europeisk utredningsorder). Enligt 1 kap. 6 d § ÅFS 2007:12 är allmän åklagare samt assistentåklagare och extra åklagare behöriga att handlägga ärenden om en europeisk utredningsorder. Utredningens uppfattning är att regleringen i 2 kap. 1 § lagen om en europeisk utredningsorder i sig räcker för att tillgodose det krav som Eppo-förordningen ställer, dvs. att de europeiska delegerade åklagarna och, i förekommande fall, den europeiska åklagaren, ska få utfärda en europeisk utredningsorder. Den bedömningen gör utredningen med utgångspunkt i förslaget att de svenska europeiska delegerade åklagarna och den svenska europeiska åklagaren ska vara särskilda åklagare. Förordningen om en europeisk utredningsorder bör emellertid ändras, så att det framgår att riksåklagarens rätt att bestämma vilka åklagare som får utfärda en europeisk utredningsorder endast gäller åklagare inom åklagarväsendet.

Även i lagen om verkställighet av frysningsbeslut föreskrivs att åklagare är behörig att agera när det gäller en svensk begäran om frysning. Det följer dels av regleringen i 26 kap. rättegångsbalken, dels av 2 kap. 1 och 2 §§ lagen om verkställighet av frysningsbeslut. Mot bakgrund av utredningens förslag att de svenska europeiska delegerade åklagarna och den europeiska åklagaren ska vara särskilda åklagare omfattas de av bestämmelserna om frysning. Det behövs således inga lagstiftningsåtgärder för att tillgodose Eppo-förordningens krav. Som framgått i avsnitt 12.2.2 kommer den lagen från och med den 19 december 2020 endast att tillämpas i förhållande till Danmark och Irland. I den nya frysninglagen, som föreslås träda i kraft samma dag som den gamla upphör att gälla beträffande övriga medlemsstater i EU, framgår bl.a. att åklagare är utfärdande myndighet när ett svenskt beslut om frysning sänds över till en annan medlemsstat enligt frysningsförordningen (2 kap. 1 §) och att åklagare

även i övrigt är behöriga att agera enligt den lagen (se exempelvis 2 kap. 2 och 3 §§).

I promemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (Ds 2019:28), som föregick prop. 2019/20:198, finns det förslag till en förordning som ska komplettera den nya lagen. Regeringen har nyligen beslutat förordningen (2020:974) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande. I 1 kap. 3 § den förordningen föreskrivs att riksåklagaren bestämmer vilka åklagare som enligt den nya frysningenslagen är behöriga att enligt artikel 4.1 i frysningsförordningen sända över ett beslut om frysning och att enligt artikel 7 erkänna och verkställa ett beslut om frysning i Sverige. Enligt samma paragraf ska det dock inte gälla när JK eller någon av riksdagens ombudsmän till följd av föreskrifter i annan författning är åklagare. Den föreslagna utformningen av paragrafen avviker från andra liknande bestämmelser och det är svårt att se skälen för det. Utredningen gör bedömningen att regleringen i den nya frysningenslagen innebär att de svenska Eppo-åklagarna, som särskilda åklagare, kan fatta de beslut som Eppo-förordningen kräver. Paragrafen behöver alltså ändras. Ett alternativ är att Eppos åklagare läggs till där. En bättre lösning är dock att generellt undanta särskilda åklagare. De knapphändiga uttalandena i departementspromemorian ger inte intryck av att det är avsiktligt som den enda ytterligare kategorin av särskilda åklagare, tullåklagare, inte nämns.

Ändring i andra författningar

Med tanke på de omfattande möjligheter som europeiska delegerade åklagare förutsätts ha att anvisa åtgärder till sina motsvarigheter i andra stater kan även andra rättsliga EU-instrument än de som nämns i Eppo-förordningen komma att aktualiseras.

I lagen om uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder ges bl.a. åklagare rätt att fatta beslut, se 2 kap. 3 §. I 1 kap. 5 § förordningen (2015:488) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen, som kompletterar lagen, anges att riksåklagaren bestämmer dels vilka åklagare som är behöriga att meddela ett svenskt beslut om övervakningsåtgärder,

dels vilka åklagare som är behöriga att erkänna och följa upp ett utländskt beslut om övervakningsåtgärder. Riksåklagaren har meddelat föreskrifter om det i 1 kap. 6 b § ÅFS 2007:12. Utredningen gör samma bedömning här som beträffande övriga lagar som genomför EU-rättsakter, nämligen att Eppos åklagare, i egenskap av särskilda åklagare, kommer att vara behöriga att besluta i frågor som avses i lagen om uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder på ett sådant sätt som Eppo-förordningen förutsätter. På motsvarande sätt som beträffande övriga bestämmelser i förordning, där riksåklagaren ges rätt att begränsa behörigheten för vissa åklagare, bör det i förordningen om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen framgå att bemyndigandet för riksåklagaren endast avser åklagare inom åklagarväsendet.

12.5 Frihetsberövande

12.5.1 Regleringen i Eppo-förordningen

När det är nödvändigt att anhålla och överlämna en person som inte befinner sig i den medlemsstat där den handläggande europeiska delegerade åklagaren finns, ska han eller hon enligt artikel 33.2 utfärda, eller begära att den behöriga myndigheten i den medlemsstaten utfärdar, en europeisk arresteringsorder i enlighet med rambeslutet om den europeiska arresteringsordern.

12.5.2 Eppo-åklagare får utfärda en arresteringsorder

Utredningens förslag: En svensk europeisk delegerad åklagare får utfärda såväl en europeisk som en nordisk arresteringsorder. Det får också en svensk europeisk åklagare som har tagit över ett ärende enligt artikel 28.4. Bestämmelser om det tas in i förordningen om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och förordningen om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

Skälen för utredningens förslag: Enligt 2 § förordningen om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder avses med en svensk arresteringsorder en sådan arresteringsorder som anges i

1 kap. 3 § lagen om en europeisk arresteringsorder och som utfärdas av en svensk åklagare. Riksåklagaren bestämmer med stöd av 2 § förordningen vilka svenska åklagare som får utfärda en europeisk arresteringsorder. I 1 kap. 3 § ÅFS 2007:12 framgår att allmän åklagare har rätt att göra det. Enligt utredningens förslag ska de delegerade åklagarna vara särskilda åklagare. Som sådana ska de ha samma befogenheter som en allmän åklagare i fråga om ärenden som handläggs vid Eppo. Det torde i praktiken innebära att de redan genom utredningens förslag, i förening med förordningens bestämmelser och myndighetsföreskriften, har rätt att utfärda en europeisk arresteringsorder.

Att luta sig mot den ordningen kan emellertid vara problematiskt. Om myndighetsföreskriften skulle ändras, exempelvis så att endast vissa allmänna åklagare får utfärda en europeisk arresteringsorder, så skulle därmed Eppo-åklagarnas befogenheter också ändras. I så fall skulle de svenska europeiska delegerade åklagarna kunna bli hänvisade till att begära att behörig svensk åklagare utfärdar en europeisk arresteringsorder. Trots att det inte är något krav i artikel 33.2 att de europeiska delegerade åklagarna själva ska kunna utfärda en europeisk arresteringsorder, framstår det varken som ändamålsenligt eller lämpligt att de ska behöva begära att en annan svensk åklagare gör det för deras räkning. Dessutom skulle en ordning som innebär att Eppo-åklagarnas rätt att utfärda en europeisk arresteringsorder är beroende av vad som anges i myndighetsföreskrifter kunna medföra att de inte anses oberoende i förhållande till svenska myndigheter på det sätt som Eppo-förordningen förutsätter. Det framstår sammanfattningsvis som mindre lyckat att rätten för de europeiska delegerade åklagarna att utfärda en svensk arresteringsorder vilar på Åklagarmyndighetens föreskrifter.

Det bör därför i förordningen om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder föreskrivas att de svenska europeiska delegerade åklagarna har rätt att utfärda en svensk arresteringsorder. En sådan lösning uppfyller kravet i artikel 13.1 i Eppo-förordningen att de delegerade åklagarna ska ha samma befogenheter som nationella åklagare. Dessutom kan det noteras att de europeiska delegerade åklagarna, när de fullgör uppgifter inom åklagarväsendet, kommer att ha rätt att utfärda europeiska arresteringsorder. Det framstår då som rimligt att de ska kunna göra det även i sin egenskap av europeiska delegerade åklagare.

När det gäller frågan om också den svenska europeiska åklagaren ska ha behörighet att utfärda en europeisk arresteringsorder i de fall där han eller hon har tagit över en utredning med stöd av artikel 28.4 anser utredningen att Eppo-förordningen inte lämnar utrymme för något annat. Den svenska europeiska åklagaren bör därför ha motsvarande behörighet.

Det resonemang som nu förts om utfärdande av en europeisk arresteringsorder gör sig gällande även för utfärdande av en nordisk arresteringsorder, med den skillnaden att artikel 33.2 inte nämner den åtgärden. Enligt 2 § förordningen om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder är det åklagare som utfärdar en nordisk arresteringsorder och riksåklagaren som bestämmer vilka åklagare som är behöriga att utfärda en sådan order. Samma paragraf i Åklagarmyndighetens föreskrifter som reglerar utfärdande av en europeisk arresteringsorder, 1 kap. 3 § ÅFS 2007:12, föreskriver att det är allmänna åklagare som har den behörigheten. Även om artikel 33.2, av naturliga skäl, inte nämner samarbete angående en nordisk arresteringsorder anser utredningen att motsvarande ändring, av samma skäl som för en europeisk arresteringsorder, bör göras i den nämnda förordningen.

12.6 Epos förhållanden med tredjeländer m.m.

12.6.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Artikel 104

I artikel 104.1–104.3 finns det regler om internationella avtal med tredjeländer. Om det inte finns ett internationellt avtal, som EU har ingått eller anslutit sig till på områden som omfattas av Epos behörighet, med ett tredjeland ska medlemsstaterna enligt artikel 104.4 erkänna och, i tillämpliga fall, anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämpning av multilaterala internationella avtal som de har ingått om rättslig hjälp i brottmål. Bestämmelsen gäller endast om det är tillåtet inom ramen för avtalet och under förutsättning att tredjelandet ger sitt godkännande. Som exempel på hur ett erkännande enligt artikeln kan gå till anges, förutsatt att det är nödvändigt och möjligt, att avtalen ändras. Medlemsstaterna får enligt samma artikel också anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämp-

ning av andra internationella avtal om rättslig hjälp i brottmål som de har ingått, t.ex. genom en ändring av avtalen.

I artikel 104.5 finns det regler som gäller för handläggande europeiska delegerade åklagare om det varken finns ett internationellt avtal med ett tredjeland som EU har ingått eller anslutit sig till på områden som omfattas av Eppos behörighet eller ett sådant erkännande som avses i artikel 104.4. I sådana fall får den handläggande europeiska delegerade åklagaren utnyttja de befogenheter som nationella åklagare i hans eller hennes medlemsstat har att begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeländer, på grundval av internationella avtal som ingåtts av den medlemsstaten eller tillämplig nationell lagstiftning. När det krävs får det göras genom de behöriga nationella myndigheterna.

Den europeiska delegerade åklagaren ska vid tillämpning av artikel 104.5 informera myndigheterna i det tredjelandet om att Eppo kommer att använda den bevisning som har samlats in. Han eller hon ska också i förekommande fall försöka inhämta samtycke till det från det tredjelandets myndigheter. Under alla omständigheter ska tredjelandet enligt artikeln informeras om att den slutliga mottagaren av svaret på begäran är Eppo. Enligt artikeln får Eppo också, när myndigheten inte kan utöva sin verksamhet på grundval av ett tillämpligt internationellt avtal, begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeland i ett visst ärende. Eppo ska då uppfylla de eventuella villkor som de myndigheterna fastställer i fråga om användningen av de uppgifter som de har tillhandahållit.

Enligt artikel 104.6 får Eppo på begäran, för utredningsändamål eller för användning som bevisning i brottsutredningar, tillhandahålla behöriga myndigheter i tredjeländer eller internationella organisationer uppgifter eller bevismaterial som innehas av Eppo. Det gäller med förbehåll för övriga bestämmelser i förordningen. Efter samråd med den permanenta avdelningen ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren besluta om alla sådana eventuella överföringar av uppgifter eller bevismaterial enligt den nationella lagstiftningen i sin medlemsstat och Eppo-förordningen.

Artikel 104.7 föreskriver att om det är nödvändigt att begära utlämning av en person får den handläggande europeiska delegerade åklagaren begära att den behöriga myndigheten i hans eller hennes medlemsstat utfärdar en begäran om utlämning i enlighet med tillämpliga fördrag och/eller tillämplig nationell lagstiftning.

Artikel 105

Artikel 105.1 och 105.2 innehåller bestämmelser om avtal med medlemsstater i EU som inte är en del av det fördjupade samarbetet om Eppo. Om det inte finns något rättsligt instrument om straffrättsligt samarbete och överlämnande mellan Eppo och de behöriga myndigheterna i de medlemsstater i EU som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Eppo, ska enligt artikel 105.3 medlemsstaterna anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämpning av de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete i ärenden som omfattas av Eppos behörighet.

12.6.2 Fortsatta överväganden om internationella överenskommelser

Utredningens bedömning: Regeringen bör i det fortsatta beredningsarbetet kartlägga i vilka internationella överenskommelser det är möjligt att göra sådana tillägg som artikel 104.4 i Eppo-förordningen föreskriver och gå igenom de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete för att inför ett deltagande i Eppo-samarbetet kunna uppfylla föreskrifterna i artikel 104 och 105. Det krävs inga lagstiftningsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Artikel 104

Artikel 104.1–104.3 är Eppo-interna bestämmelser och behandlas därför inte vidare här. När det gäller artikel 104.4 ställer bestämmelsen i sitt första stycke formellt höga krav på medlemsstaterna. Kraven är dock inte oproblematiska. En förutsättning för att Sverige ska kunna erkänna Eppo och ange den myndigheten som en behörig myndighet i sådana instrument eller avtal som artikel 104.4 hänvisar till är att övriga avtalsparter dels godtar att instrumenten eller avtalen omförhandlas, dels accepterar sådana ändringar, tillägg eller deklARATIONER. Även om så skulle vara fallet är det något som kan ta åtskillig tid att genomföra. Dessutom är det oklart vilka instrument eller avtal som är relevanta.

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. I vissa fall krävs, enligt 10 kap. 3 § regeringsformen, riksdagens godkännande. Det gäller bl.a. när det är fråga om en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Även när överenskommelsen är av större vikt krävs riksdagens godkännande. Det är regeringen som avgör, under konstitutionellt ansvar, om en överenskommelse måste godkännas av riksdagen. Bestämmelserna tillämpas även på avtal om ändring av en överenskommelse.

I förberedelsearbetet inför Eppos driftsättning har diskussionen mellan de medlemsstater som deltar i Eppo kring artikel 104.4 hittills behandlat 1959 års MLA-konvention. De medlemsstater som redan deltar i det fördjupade samarbetet enades i oktober 2020 om ett utkast till en deklaration till konventionen som bl.a. innebär att de ska anmäla Eppo som behörig myndighet enligt konventionen. Om Sverige ansluter sig till Eppo-samarbetet torde det krävas att Sverige accepterar den överenskommelse som övriga medlemsstater har ingått.

Utredningen konstaterar utifrån den nyss nämnda diskussionen mellan de medlemsstater som deltar i Eppo att 1959 års MLA-konvention är central. Det är naturligt eftersom den konventionen torde vara den mest omfattande på området för internationell rättslig hjälp utanför EU-samarbetet. Det gäller såväl konventionens materiella innehåll som antalet stater som har anslutit sig till den. Som framgått i avsnitt 12.2.1 finns det emellertid en rad andra internationella överenskommelser på området som Sverige är bundet av. Föreskrifterna i artikel 104.4 att erkänna Eppo och ange myndigheten som behörig myndighet sträcker sig alltså längre. Enligt uppgift har det i kretsen av de medlemsstater som deltar i Eppo nyligen påbörjats ett motsvarande arbete som det som genomförts beträffande 1959 års MLA-konvention beträffande fler internationella överenskommelser.

Utredningens uppfattning är att regeringen i den fortsatta beredningen bör gå igenom befintliga överenskommelser för att se om det är möjligt att göra sådana tillägg som artikel 104.4 föreskriver. Såvitt utredningen kan bedöma kommer det inte att krävas riksdagens godkännande för den typ av ändringar som förutsätts. Skälet till det är att genom Eppo-förordningen och den kompletterande reglering

som utredningen föreslår kommer den lagstiftning att finnas som krävs för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet. Det krävs därför inte några lagändringar om de internationella överenskommelserna ändras. Ändringarna kan inte heller anses vara av större vikt, och av det skälet kräva riksdagens godkännande.

I artikel 104.5–104.7 finns det vissa handlingsregler för Eppo. Utredningens förslag i avsnitt 12.4.2 och 12.5.2 möjliggör den användning av internationella överenskommelser som artikel 104.5 föreskriver. I den mån det inte har reglerats att Eppo självständigt ska ha rätt att använda Sveriges internationella överenskommelser utgör artikeln i sig en direkt möjlighet för Eppos åklagare att begära hjälp från svenska behöriga myndigheter. Det behövs därför inte någon kompletterande lagstiftning eller andra åtgärder.

När det gäller artikel 104.6 är det i praktiken en Eppo-intern bestämelse. Av den framgår emellertid att den europeiska delegerade åklagare som ska besluta om överföring av uppgifter eller bevismaterial enligt artikeln ska göra det i enlighet med den nationella lagstiftningen i sin medlemsstat och förordningen. Det innebär att Eppo-åklagarna kommer att vara bundna av samma regelverk som svenska åklagare i den typen av frågor. Artikeln kräver därför inga ytterligare överväganden.

Avslutningsvis gäller enligt artikel 104.7 att Eppos åklagare ska kunna begära att den behöriga myndigheten i hans eller hennes medlemsstat utfärdar en begäran om utlämning av en person. Artikeln utgör en direkt rättslig grund för en sådan begäran till svenska myndigheter. Den myndighet som får en sådan begäran ska följa det regelverk som gäller i en motsvarande nationell situation. Artikeln kräver inga ytterligare överväganden eller åtgärder.

Artikel 105

Artikel 105.1 och 105.2 är Eppo-interna och kräver därför inga överväganden. Det kan dock nämnas att bestämmelserna kan få viss betydelse för Sverige så länge som Sverige står utanför Eppo-samarbetet på så vis att Eppo under de förutsättningar som anges där t.ex. kan utse kontaktpunkter här.

När det gäller artikel 105.3 ställs krav på medlemsstaterna att i vissa fall anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämpning av

de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete i ärenden som omfattas av myndighetens behörighet. Det föreskrivs inte något undantag från det kravet. Mot den bakgrunden bör regeringen i det fortsatta beredningsarbetet göra en genomgång av de tillämpliga unionsakterna på området, däribland de som nämnts i avsnitt 12.2.1, och inför ett tillträde till Eppo-samarbetet göra en sådan anmälan som artikeln kräver. Några ytterligare åtgärder bedöms inte vara nödvändiga.

13 Lagföring

13.1 Utredningsdirektiven

Beslut som fattas av Eppo ska som huvudregel prövas av nationella domstolar i enlighet med nationell rätt i den medlemsstat där ett ärende handläggs av en europeisk delegerad åklagare. Åtal som väcks av Eppo ska prövas vid nationella domstolar. Så fort ett beslut har fattats om i vilken medlemsstat som talan ska väckas, ska det utifrån nationell lagstiftning fastställas vilken domstol i den medlemsstaten som är behörig. EU-domstolen ska ha överprövningsrätt när det gäller vissa beslut. Förordningen innehåller också bestämmelser som hänvisar till nationella regler om förenklat åtalsförfarande.

Utredaren ska mot bakgrund av det anförda analysera behovet av kompletterande bestämmelser i svensk rätt, lämna nödvändiga författningsförslag och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga. Vidare ska utredaren analysera om de förenklade åtalsförfaranden förordningen hänvisar till kan hänföras till befintliga möjligheter i Sverige, såsom utfärdande av strafföreläggande, och i förekommande fall redovisa hur. I uppdraget ingår dock inte att överväga eller lämna förslag till införandet av någon ny möjlighet till förenklad lagföring.

13.2 Hänskjutande till nationell myndighet

13.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

När en utredning som har genomförts av Eppo visar att de sakförhållanden som är föremål för utredning inte utgör ett brott som myndigheten har behörighet för enligt artikel 22 och 23, ska den behöriga permanenta avdelningen enligt artikel 34.1 utan onödigt dröjsmål besluta att hänskjuta ärendet till de behöriga nationella

myndigheterna. I artikel 34.2 föreskrivs att när en utredning som genomförs av Eppo visar att villkoren för att Eppo ska utöva behörighet enligt artikel 25.2 och 25.3 inte längre är uppfyllda, ska den behöriga permanenta avdelningen besluta att utan onödigt dröjsmål hänskjuta ärendet till de behöriga nationella myndigheterna.

Det ska också vara möjligt för Eppo att under vissa andra förutsättningar, som kollegiet bestämmer, hänskjuta ärenden till nationella myndigheter. Det gäller om ett brott har orsakat eller sannolikt kommer att orsaka unionens finansiella intressen skador för mindre än 100 000 euro. Detsamma gäller i fråga om brott som avses i artikel 3.2 a och b i Sefi-direktivet, om de skador som unionens ekonomiska intressen har orsakats eller sannolikt kommer att orsakas inte är större än de skador som något annat brottsoffer orsakats eller sannolikt kommer att orsakas. Det följer av artikel 34.3 som, liksom artikel 34.4, också innehåller föreskrifter om att Eppo ska upprätta och tillämpa riktlinjer för hänskjutande till nationella myndigheter i sådana situationer.

Enligt artikel 34.5 ska Eppo fortsätta vara behörig att lagföra eller skriva av ärendet, om de behöriga nationella myndigheterna inte inom högst 30 dagar godtar att ta över ett ärende som hänskjutits enligt artikel 34.2 eller 34.3. När Eppo överväger att skriva av ett ärende enligt artikel 39.3 ska den permanenta avdelningen utan dröjsmål hänskjuta ärendet till den nationella myndigheten, om den kräver det. Det framgår av artikel 34.6.

Om den nationella myndigheten efter ett hänskjutande dit beslutar att inleda en utredning, ska Eppo enligt artikel 34.7 överföra ärendeakten till den nationella myndigheten och avhålla sig från att vidta några ytterligare utrednings- eller lagföringsåtgärder och avsluta ärendet. Enligt artikel 34.8 ska Eppo, om en ärendeakt har överförts till nationella myndigheter, informera berörda unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer och, när det är lämpligt enligt nationell lagstiftning, misstänkta, tilltalade och brottsoffer om överföringen.

13.2.2 Artikeln om hänskjutande kräver inga åtgärder

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om när och hur Eppo ska hänskjuta ärenden till nationella myndigheter kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Eppo ska hänskjuta vissa ärenden till nationella myndigheter

Det kan förefalla mindre korrekt att behandla frågor om när och hur Eppo ska lämna över ärenden till nationella myndigheter i ett kapitel om lagföring. I Eppo-förordningen tas emellertid artikel 34 upp under rubriken ”Bestämmelser om lagföring”. Det är i någon mån logiskt eftersom artikeln behandlar vad som ska gälla efter en avslutad utredning. Dessutom kan det förväntas att de nationella åklagarmyndigheterna normalt tar över ansvaret för lagföringen när ett ärende har hänskjutits dit. Utredningen har därför valt att behandla frågor om hänskjutande enligt artikel 34 i detta kapitel.

Merparten av bestämmelserna om hänskjutande i artikel 34 kräver i sig inga närmare överväganden, eftersom de endast innehåller anvisningar om vad Eppo ska göra i några olika situationer. Övertar en svensk myndighet lagföringen tillämpas nationella regler. Det behöver dock övervägas vad som bör gälla i skedet innan en svensk myndighet beslutar att överta ärendet.

Den svenska hanteringen

De frågor som behandlas här har samband med den rapportering mellan Eppo och svenska myndigheter som utredningen har diskuterat tidigare och som föranlett förslaget att en central funktion ska vara Sveriges kontaktpunkt gentemot Eppo, se avsnitt 8.3.2. Även när Eppo hänskjuter ärenden till svenska myndigheter enligt artikel 34 bör Eppo vända sig till den centrala funktionen. Det kräver ingen ytterligare reglering.

När ärendet har lämnats till den centrala funktionen med stöd av artikel 34.1 bör ärendet så gott som alltid kunna vidarebefordras till en behörig svensk åklagare utan närmare överväganden. Den senare

har då att ta ställning till om omständigheterna gör att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats och, vid behov, inleda förundersökning eller, om det inte behövs någon ytterligare utredning, avsluta ärendet.

När det däremot gäller ärenden som hänskjuts till svenska myndigheter i enlighet med artikel 34.2, eller enligt riktlinjer som utfärdats med stöd av artikel 34.3, bör den centrala funktionen inta en mer aktiv roll. I de fallen torde det oftast finnas anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Därmed kommer det också typiskt sett att finnas skäl för en svensk förundersökning. Eftersom det finns en tidsram i artikel 34.5 för svenska myndigheter att förhålla sig till för att kunna ta över ärendet, bör den centrala funktionen göra en första bedömning. Den bör enligt utredningens mening utgå från rättegångsbalkens regler om förundersökningsplikten och möjligheten till förundersökningsbegränsning.

Om Sverige avstår från att utöva sin behörighet, eller inte svarar Eppo inom föreskriven tid, så står det Eppo fritt att välja mellan lagföring och avskrivning. Därför bör den centrala funktionen skyndsamt återkoppla till Eppo om Sverige godtar att ta över ärendet. Skulle det senare visa sig att förundersökningen bör läggas ned kan den svenska åklagare som övertagit ärendet naturligtvis göra det. Det krävs inga lagstiftningsåtgärder för att det ska vara möjligt. Däremot kan det krävas riktlinjer eller instruktioner från riksåklagaren för den centrala funktionen för att åstadkomma en ändamålsenlig hantering av hänskjutna ärenden. De kan exempelvis avse tidsfrister och samråd med den åklagare som kommer att ta över ärendet om Sverige godtar övertagandet.

Hanteringen i samband med hänskjutande enligt artikel 34.6 kommer att diskuteras i avsnitt 13.4.2. När Sverige har förklarat sig inleda en utredning efter det att ett ärende har hänskjutits, ska Eppos ärendeakt överföras hit enligt vad som föreskrivs i artikel 34.7. Akten bör lämpligen överlämnas via den centrala funktionen, som sedan får vidarebefordra den till rätt åklagare.

Eppos underrättelseskyldighet

Artikel 34.8 rör i praktiken Eppos interna förhållanden. Utredningen noterar dock att Eppo under den tid som en brottsutredning pågår vid myndigheten är skyldig att tillämpa nationell rätt i fråga om bl.a. partsinsyn, se artikel 41.3. Det innebär att det sällan torde uppstå problem i frågor som gäller vilken information som ska lämnas till de personer som anges i artikel 34.8.

Den skyldighet att underrätta misstänkta och målsägande som åklagare har enligt svensk rätt är knuten till att vissa typer av beslut fattas. Skyldigheten regleras i 14 § förundersökningskungörelsen. Den inträder endast vid beslut att inte inleda förundersökning, att lägga ned en förundersökning eller att inte väcka åtal. Utredningen kan därmed inte se någon situation där Eppo skulle vara skyldig att underrätta misstänkta eller målsägande om att ett ärende har hänskjutits till svenska myndigheter och att de har övertagit handläggningen.

13.3 Avslutande av Eppo-utredningar

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om hur Eppo ska avsluta sina utredningar kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning: När den handläggande europeiska delegerade åklagaren anser att utredningen är slutförd ska han eller hon enligt artikel 35.1 lämna en rapport till den övervakande europeiska åklagaren. Rapporten ska innehålla en redogörelse för ärendet och ett utkast till beslut i frågan om lagföring bör äga rum vid en nationell domstol eller om ärendet bör hänskjutas till nationell myndighet, skrivs av eller om ett förenklat åtalsförfarande bör övervägas. Den övervakande europeiska åklagaren ska sända handlingarna till den behöriga permanenta avdelningen och, om han eller hon anser det vara nödvändigt, låta dem åtföljas av sin egen bedömning. När den permanenta avdelningen fattar det beslut som föreslås av den europeiska delegerade åklagaren ska han eller hon i enlighet med beslutet gå vidare med den frågan.

Om den permanenta avdelningen tror att den inte kommer att fatta det beslut som föreslås av den europeiska delegerade åklagaren ska den, enligt artikel 35.2, när det är nödvändigt göra en egen genomgång av ärendeakten innan den fattar ett slutgiltigt beslut eller ger den europeiska delegerade åklagaren ytterligare instruktioner. Enligt artikel 35.3 ska det i den europeiska delegerade åklagarens rapport i tillämpliga fall också i tillräcklig utsträckning motiveras varför talan i ärendet bör väckas antingen vid en domstol i den medlemsstat där han eller hon finns eller vid en domstol i en annan medlemsstat som har behörighet i ärendet.

Det som föreskrivs i artikel 35 gäller internt inom Eppo när en utredning avslutas. Det finns ingenting i artikeln som kräver överväganden från utredningen eller åtgärder av Sverige.

13.4 Avskrivning

13.4.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Om lagföring har blivit omöjlig enligt lagstiftningen i den medlemsstat där den handläggande europeiska delegerade åklagaren finns, ska den permanenta avdelningen enligt artikel 39.1 besluta att skriva av ärendet mot en person av något av följande skäl.

- a) Den misstänkte eller tilltalade har avlidit eller den misstänkta eller tilltalade juridiska personen har försatts i likvidation.
- b) Den misstänkte eller tilltalade har en allvarlig psykisk störning.
- c) Den misstänkte eller tilltalade har beviljats amnesti.
- d) Den misstänkte eller tilltalade har beviljats immunitet, såvida den inte har upphävts.
- e) Den nationella preskriptionstiden för att väcka talan har löpt ut.
- f) Den misstänktes eller tilltalades ärende har redan avslutats med avseende på samma gärningar.
- g) Relevant bevismaterial saknas.

Ett beslut enligt artikel 39.1 ska enligt artikel 39.2 inte hindra ytterligare utredningar på grundval av nya sakförhållanden som Eppo inte hade kännedom om när beslutet fattades och som blev kända efter

beslutet. Beslut att återuppta en utredning på grundval av sådana nya sakförhållanden ska fattas av den behöriga permanenta avdelningen.

Om Eppo har behörighet enligt artikel 22.3, ska myndigheten enligt artikel 39.3 inte skriva av ett ärende utan att först ha konsulterat de nationella myndigheterna i den medlemsstat som avses i artikel 25.6. I tillämpliga fall ska den permanenta avdelningen hänskjuta ärendet till de behöriga nationella myndigheterna. Detsamma gäller om Eppo utövar behörighet i fråga om brott som avses i artikel 3.2 a och b i Sefi-direktivet, om de skador som unionens finansiella intressen orsakats eller sannolikt kommer att orsakas inte är större än de skador som något annat brottsoffer orsakats eller sannolikt kommer att orsakas.

Om ett ärende har skrivits av, ska Eppo enligt artikel 39.4 meddela de behöriga nationella myndigheterna och informera de berörda unionsinstitutionerna, unionsorganen och unionsbyråerna och, när det är lämpligt enligt nationell lagstiftning, de misstänkta eller tilltalade och brottsoffren om avskrivningen. De avskrivna ärendena kan också hänskjutas till Olaf eller till behöriga nationella förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter för återvinning eller annan administrativ uppföljning.

13.4.2 Artikel om avskrivning kräver inga åtgärder

Utredningens bedömning: Artikel som reglerar när Eppo ska skriva av ärenden kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Avskrivning motsvarar nedläggning av förundersökning

Artikel 39 kan sägas vara Eppo-förordningens motsvarighet till rättegångsbalkens bestämmelser om nedläggning av en förundersökning. Det är emellertid viktigt att notera att bestämmelsen i artikel 39.1 om avskrivning gäller endast om lagföring har blivit omöjlig enligt lagstiftningen i den medlemsstat där den handläggande europeiska delegerade åklagaren finns. De avskrivningsgrunder som gäller enligt Eppo-förordningen är således endast tillämpliga om de

också utgör avskrivningsgrunder, eller i Sveriges fall nedläggningsgrunder, enligt nationell rätt. Bestämmelsen kräver således en jämförelse med de svenska reglerna.

I 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken finns den grundläggande bestämmelsen om nedläggning av förundersökning. Där anges att förundersökningen ska läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja förundersökningen. De omständigheter som kan utgöra skäl för nedläggning kan grovt delas in i tre grupper. Det är omständigheter som hänför sig till brottet, till gärningsmannen eller till bevisningen. Typiska omständigheter som hänför sig till brottet är att gärningen inte är straffbar, att den har hunnit preskriberas eller – om brottet har begåtts utomlands – att det inte är möjligt att lagföra i Sverige. Omständigheter som hänför sig till gärningsmannen kan vara att han eller hon visat sig vara oskyldig, var under 15 år vid brottet eller har hunnit avlida. Ett annat skäl kan vara att han eller hon är utlänning och har lämnat landet och inte kan förväntas återvända. Av omständigheter som hänför sig till bevisningen är det vanligast att alla utredningsmöjligheter har tömts ut, att det inte går att styrka brott, t.ex. straffbart uppsåt eller straffbar oaktsamhet, eller att bevisningen mot den misstänkte inte är tillräcklig.

Även i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken finns det nedläggningsgrunder. Där framgår det att en förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader. Om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att väckas till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned får nedläggning också beslutas. Det bör noteras att 23 kap. 4 a § rättegångsbalken, till skillnad från 4 §, inte medför att lagföreläsning omöjliggörs eftersom bestämmelsen är fakultativ. Det innebär att artikel 39.1 bör jämföras endast med 23 kap. 4 § rättegångsbalken, som innehåller en obligatorisk grund för nedläggning.

Om en förundersökning har slutförts och det inte finns några ytterligare åtgärder som kan vidtas, ska åklagaren inte lägga ned förundersökningen utan i stället enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken ta ställning till om åtal ska väckas eller inte. Vid den bedömningen är det i praktiken samma faktorer som ska beaktas som vid ett beslut

att lägga ned förundersökningen. Den enda skillnaden är att bedömningen görs på ett senare stadium av utredningen och att endast åklagare är behöriga att fatta beslut om att åtal inte ska väckas, det som kallas negativt åtalsbeslut.

Alla avskrivningsgrunder kan inte tillämpas i Sverige

Även om bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken är allmänt hållen träffar den inte alla de situationer som anges i artikel 39.1. Lagföreling är inte omöjlig enligt svensk rätt om den misstänkte eller tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning. Det är i stället något som ska beaktas vid bedömningen av skuldfrågan och i påföljdsbestämningen. Det torde därför inte finnas möjlighet för Eppo att skriva av ett ärende endast på grund av att den misstänkte eller tilltalade lider av en allvarlig psykisk störning. En annan fråga är om en juridisk persons likvidation gör lagföreling omöjlig. Utredningen konstaterar att det inte finns något hinder i svensk rätt mot att föra en talan om företagsbot – vilket är den enda straffrättsliga sanktion som kan komma i fråga mot juridiska personer – mot ett bolag som är försatt i likvidation. Det utgör därför inte heller ett skäl för avskrivning enligt Eppo-förordningen.

Beslut om amnesti får i Sverige anses motsvara beslut om nåd. Straffrättslig immunitet förhindrar både brottsutredning och lagföreling, om den inte har hävts. Bestämmelserna i bl.a. 2 kap. brottsbalken om att gärningar som redan har lagförts inte får lagföras på nytt ger uttryck för principen om *ne bis in idem*. Dessa och övriga avskrivningsgrunder i artikel 39.1 (dvs. del av punkten a och punkterna c–g) motsvaras alltså av svenska nedläggningsgrunder. Avskrivning kan därför komma i fråga i sådana fall.

Sveriges möjligheter att utöva behörighet

Artikel 39.2 är i praktiken en bestämmelse om Eppos interna verksamhet. Utredningen noterar dock att det där förutsätts att Eppo kan återuppta utredningen om det kommer fram nya sakförhållanden efter ett avskrivningsbeslut. Det överensstämmer med svensk rätt. Regleringen bör dock tolkas så att svenska myndigheter inte kan utöva behörighet och inleda en utredning om brott som innefat-

tas i en av Eppo avskrivnen utredning. Det bör emellertid inte hindra att enskilt åtal väcks, i de fall där det finns rättsliga förutsättningar för ett sådant.

I artikel 39.3 föreskrivs i vissa fall en skyldighet för Eppo, när myndigheten överväger avskrivning, att först konsultera nationella myndigheter. Det bör ses mot bakgrund av att nationella myndigheter, som har en mycket vidare behörighet, kan ha intresse av att driva brottsutredningen vidare beträffande det oupplösligt sammankopplade brottet t.ex. i fall där Eppo anser att bevisning saknas. Det bör vara den i avsnitt 8.3.2 föreslagna centrala funktionen som bör vara Eppos konsultationspart. När den centrala funktionen kontaktas för sådan konsultation, bör det finnas en ordning för att enkelt kunna lämna besked till Eppo om Sverige önskar överta ärendet. Riktlinjer för sådana bedömningar kan lämpligen tas fram av riksåklagaren. I situationer där den centrala funktionen har klargjort för Eppo att Sverige önskar överta ärendet och Eppo, enligt artikel 34.6, hänskjuter ärendet hit bör den centrala funktionens enda uppgift vara att vidarebefordra ärendet till rätt åklagare i Sverige.

Eppos underrättelseskyldighet

I artikel 39.4 regleras vad som gäller för Eppo när ett ärende har skrivits av. Bestämmelsen rör i och för sig Eppos interna verksamhet, men eftersom den innehåller förhållningsregler om att nationella myndigheter ska eller kan kontaktas bör följande nämnas. Ett meddelande om avskrivningen ska enligt artikeln tillställas nationella behöriga myndigheter. Det kan t.ex. vara en statistikmyndighet eller en myndighet som för register som ska uppdateras med anledning av beslutet (se avsnitt 18.5).

När det gäller information som ska lämnas till misstänkta, tilltalade och brottsoffer, när det är lämpligt enligt nationell lagstiftning, bör Eppos åklagare underrätta berörda i samma utsträckning som en allmän åklagare är skyldig att göra. Det innebär att de t.ex. ska följa bestämmelserna i 14 § förundersökningskungörelsen om underrättelse till misstänkt och målsägande.

När det slutligen gäller möjligheten för Eppo att hänskjuta avskrivna ärenden till nationella förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter för återvinning eller annan rättslig uppföljning är det

svårt att se i vilka praktiska situationer den möjligheten kan bli tillämplig. Det bör dock understrykas att begreppet återvinning torde avse återkrav i olika former; jfr den engelska språkversionen där ordet ”recovery” används, vilket har en vidare innebörd än det svenska begreppet återvinning (jfr 4 kap. konkurslagen).

När det finns möjlighet att, trots att brottsutredningen lagts ned, återkräva bidrag eller något annat som har betalats ut torde undermåttelseskyldigheten regleras i en EU-rättsakt. Det torde främst vara de myndigheter som förvaltar EU-medel som kan komma i fråga för att få del av avskrivna ärenden på den grunden. Det är inte något som kräver åtgärder i detta sammanhang.

13.5 Åtal och överklagande

13.5.1 Regleringen i Eppo-förordningen

När den europeiska delegerade åklagaren har föreslagit att talan ska väckas i ett ärende, ska den permanenta avdelningen enligt artikel 36.1 fatta beslut om förslaget inom 21 dagar enligt förfarandena i artikel 35. Den permanenta avdelningen kan inte besluta att skriva av ärendet om det i ett utkast till beslut föreslås att talan ska väckas. Fattar den permanenta avdelningen inte beslut inom tidsfristen ska, enligt artikel 36.2, det beslut som föreslagits av den europeiska delegerade åklagaren anses vara godkänt.

Om flera olika medlemsstater har behörighet i ärendet ska den permanenta avdelningen enligt artikel 36.3 i princip besluta att talan ska väckas i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Den permanenta avdelningen får dock besluta att talan ska väckas i en annan medlemsstat, om det finns tillräckligt berättigade skäl att göra det med hänsyn tagen till de kriterier som anges i artikel 26.4 och 26.5. Den permanenta avdelningen får då instruera en europeisk delegerad åklagare i den medlemsstaten att väcka åtal.

På förslag av den handläggande europeiska delegerade åklagaren kan den behöriga permanenta avdelningen före beslutet att väcka talan i ett ärende besluta att förena flera ärenden där olika europeiska delegerade åklagare har genomfört utredningar. Det kan aktualiseras t.ex. vid utredningar mot samma person eller personer eller angående samma typ av gärning. Det gäller enligt artikel 36.4 när utredningarna genomförts med siktet inställt på lagföring vid domstol i en

enda medlemsstat som har behörighet i vart och ett av de enskilda ärendena.

När ett beslut har fattats om i vilken medlemsstat som talan ska väckas, ska det enligt artikel 36.5 utifrån nationell lagstiftning fastställas vilken nationell domstol i den staten som är behörig.

Artikel 36.7 föreskriver att den europeiska delegerade åklagaren ska lämna in en rapport med ett förslag till beslut till den behöriga permanenta avdelningen och invänta dess instruktioner i de fall där åklagaren har att besluta om ett överklagande ska lämnas in. Om det skulle vara omöjligt att invänta instruktionerna före utgången av den tidsfrist som fastställs i nationell lagstiftning, har den europeiska delegerade åklagaren rätt att lämna in överklagandet utan föregående instruktioner från den permanenta avdelningen. Därefter ska den europeiska delegerade åklagaren utan dröjsmål lämna in rapporten till den permanenta avdelningen. Den permanenta avdelningen ska då instruera den europeiska delegerade åklagaren att antingen vidhålla eller återkalla överklagandet. Samma förfarande ska gälla när den handläggande europeiska delegerade åklagaren enligt tillämplig nationell lagstiftning intar en ståndpunkt under domstolsförfarandet som skulle leda till att ärendet avskrivs.

13.5.2 Bestämmelserna om åtal och överklagande kräver inga åtgärder

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om åtal och överklagande kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Forumfrågor

I artikel 86.2 FEUF framgår att Eppo ska föra talan för de brott som myndighetens behörighet omfattar vid medlemsstaternas behöriga domstolar. Eppo har viss möjlighet att välja i vilket land som talan ska föras enligt artikel 36.3 och 36.4. Utgångspunkten är att det är i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat som talan ska väckas. Det kan därför förväntas att lagföring i merparten av de utredningar som de svenska europeiska delegerade åkla-

garna handlägger kommer att äga rum i Sverige. Det kan emellertid aktualiseras såväl att talan i utredningar som har bedrivits här väcks i andra medlemsstater som att talan i utredningar som har bedrivits i andra medlemsstater väcks här.

För att svenska domstolar ska vara behöriga att handlägga mål där utredningen har gjorts i en annan medlemsstat krävs det enligt utredningens uppfattning både att den permanenta avdelningen har fattat beslut om att lagföring ska äga rum här, med stöd av artikel 36.3 i förening med 26.4 och 26.5 eller artikel 36.4, och att det finns svensk domsrätt. Utredningen har i avsnitt 10.2.8 redogjort för de svenska domsreglerna.

När det gäller vilken svensk domstol som är behörig att pröva en talan som Eppo för ska enligt artikel 36.5 nationell rätt tillämpas. Det innebär att Eppo ska tillämpa forumreglerna i 19 kap. rättegångsbalken. Artikel 36.3–36.5 kräver inga ytterligare överväganden.

Något om vad svenska domstolar ska förhålla sig till i Eppo-ärenden

Eppo-förordningen innehåller tämligen få regler som tar sikte på domstolsprocessen. Det ska ses mot bakgrund av förordningens många hänvisningar till nationell rätt. För de svenska domstolarna kommer således rättegångsbalkens bestämmelser om brottmål att vara tillämpliga även när det är Eppo-åklagare som för talan vid domstolen. I praktiken kommer därmed den stora skillnaden för svenska domare snarare att vara vilken myndighet som åklagaren i Eppo-ärenden representerar, och sättet som han eller hon representerar den myndigheten på, än vilka processuella regler som ska tillämpas i domstolsförfarandet.

Utredningen har gjort vissa överväganden kring de europeiska delegerade åklagarnas roll i avsnitt 7.2.2. Det finns dock skäl att här analysera hur de ska utöva sin roll i ett svenskt domstolsförfarande. I det följande behandlas de regler i Eppo-förordningen som har betydelse för de europeiska delegerade åklagarnas behörighet och befogenhet i domstolsprocessen.

Enligt artikel 4 i Eppo-förordningen är det Eppo som myndighet som är ansvarig för att lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till de brott som myndigheten är behörig att utreda. I artikel 13.1 framgår det att de europeiska delegerade åklagarna ska

agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater och att de ska ansvara för lagföringar. Vidare anges det där att de ska följa den ledning och de instruktioner som den permanenta avdelningen ger, liksom instruktioner från den övervakande europeiska åklagaren.

Av föreskrifterna kan man få intrycket att de europeiska delegerade åklagarna i praktiken helt saknar självständig beslutanderätt. Så kan dock inte vara fallet. I artikel 13.1 tredje stycket framgår det nämligen också att de europeiska delegerade åklagarna ska ansvara för att väcka talan och i synnerhet ha behörighet att presentera svaromål, delta vid bevisupptagning och använda tillgängliga rättsmedel enligt nationell lagstiftning.

Enligt utredningens mening är den svenska språkversionen i vissa avseenden en aning olycklig. Exempelvis används ordet svaromål, vilket har en särskild betydelse i reglerna om tvistemål i rättegångsbalken (se 42 kap. 7 §). I den engelska språkversionen anges i stället att den europeiska delegerade åklagaren får "present trial pleas", i den franska anges "présenter des arguments à l'audience" och i den tyska föreskrivs "vor Gericht zu plädieren". Det är inte entydigt vad som avses. Exempelvis kan bestämmelsen ta sikte på rätten att ge in inlagor till domstolen eller att framställa yrkanden och argumentera för dem. Det torde i vart fall inte vara svaromål i rättegångsbalkens mening som avses.

Vidare används i artikeln orden "ha behörighet" i den svenska språkversionen. Inte heller det uttrycket har en självklar betydelse (jfr "power to" i den engelska språkversionen, "du pouvoir" i den franska och "die Befugnis" i den tyska). Rimligen uttalar artikeln inte någonting om begränsningar i de europeiska delegerade åklagarnas behörighet, vare sig uttryckligen eller motsatsvis. Ett rimligare sätt att se på artikeln är att den exemplifierar vad den europeiska delegerade åklagaren har rätt att göra, dvs. vilka åtgärder som kan rymmas inom såväl behörighets- som befogenhetsbegreppen men som i praktiken inte avgränsar något av dem.

Enligt utredningens mening kan det ur ett domstolsperspektiv vara lämpligt att utgå från de beslut som den permanenta avdelningen ska fatta för att avgöra i vilka avseenden de europeiska delegerade åklagarna har behörighet att agera utan särskilda instruktioner från Eppo. Enligt artikel 10.2 ska de permanenta avdelningarna kontrollera och leda bl.a. lagföring i enlighet med artikel 10.3, 10.4 och 10.5. Det är endast en del av artikel 10.3 som är av intresse i detta sam-

manhang. Den permanenta avdelningen ska nämligen enligt den bestämmelsen fatta beslut om att väcka talan enligt artikel 36.1, 36.3 och 36.4.

Det framstår som rimligt att förstå de europeiska delegerade åklagarnas behörighet i domstolsprocessen genom ett motsatslut av den nämnda delen i artikel 10.3. En sådan tolkning innebär att deras behörighet som regel avser möjligheten att vidta samma processuella åtgärder som en allmän åklagare får vidta, utom rätten att självständigt väcka talan. Det synsättet är väl förenligt med den rätt som de europeiska delegerade åklagarna ska ha enligt artikel 13.1, dvs. samma befogenheter som nationella åklagare i fråga om bl.a. lagföring och väckande av talan.

Det bör tilläggas att det i Eppo-förordningen finns ytterligare artiklar som begränsar de europeiska delegerade åklagarnas behörighet att självständigt vidta åtgärder inom ramen för domstolsprocessen. Det gäller artikel 36.7 om överklagande och artikel 39.1 om avskrivning av ett ärende, vilka behandlas i det följande.

Behörighetsfrågan kan aktualiseras

De europeiska delegerade åklagarna får endast föra talan efter beslut från den permanenta avdelningen enligt artikel 36.1 eller efter att ha föreslagit att talan ska väckas men inget beslut fattats av den permanenta avdelningen inom tidsfristen på 21 dagar enligt artikel 36.2. Enligt 45 kap. 8 § rättegångsbalken ska en stämningsansökan avvisas, om rätten finner uppenbart, att den som väcker åtalet icke äger tala å brottet eller att målet på grund av annat rättegångshinder icke kan upptagas till prövning. Mot bakgrund av att svenska åklagare typiskt sett har en vidsträckt behörighet såväl materiellt som geografiskt, vilket har behandlats i avsnitt 7.2.3 och 8.2.4, uppstår det sällan frågor om avvisning till följd av en åklagares bristande behörighet. Det brukar hävdas att domstolen alltid ska godta den åklagare som vidtar processuella åtgärder, om det inte är uppenbart att åklagaren inte är behörig. Det beror på att det anses vara en intern angelägenhet för åklagarväsendet vilken åklagare som för talan. Det kan dock tänkas bli annorlunda när Eppos åklagare för talan i Sverige.

Om en europeisk delegerad åklagare väcker talan bör han eller hon, mot bakgrund av vad som nyss sagts om hur behörighetsreg-

lerna i de fallen bör förstås, samtidigt styrka sin behörighet. Det bör han eller hon kunna göra utan större ansträngningar, t.ex. genom att visa upp den permanenta avdelningens beslut eller sitt förslag om åtal som inte föranlett något beslut från den permanenta avdelningen.

Betydelsen av Eppos interna frister när någon är frihetsberövad

Artikel 36.1 och 36.2 rör i praktiken Eppos interna verksamhet. Den frist som ställs upp för besked från den permanenta avdelningen kan emellertid få särskild betydelse i vissa fall. Utgångspunkten enligt 24 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken är att rätten så länge den misstänkte är häktad och till dess att åtal har väckts ska hålla ny förhandling i häktningsfrågan med högst två veckors mellanrum. Rätten ska då särskilt se till att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt. Om en förundersökning i ett mål med frihetsberövade har kommit så långt att det enda som återstår är att fatta beslut i frågan om åtal ska väckas kan den situationen uppstå att tiden inom vilken åtal enligt domstolens föregående häktningsbeslut ska väckas infaller medan den permanenta avdelningen överväger vilket beslut den ska fatta. Det blir en fråga för domstolen att ta ställning till om utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt i det enskilda fallet och om det är motiverat med fortsatt häktning. Problemet ska dock inte överdrivas, eftersom det kan förväntas att den handläggande europeiska delegerade åklagaren, som ju är väl bekant med det svenska regelverket, håller den permanenta avdelningen underrättad om de risker som det kan vara förenat med att avvakta med beslut i fråga om åtal. När det gäller artikel 36.1 och 36.2 krävs inga ytterligare överväganden.

Allmänt om överklagande

Artikel 36.7 är en behörighetsregel för de europeiska delegerade åklagarna, som ger dem möjlighet att överklaga ett domstolsavgörande utan den permanenta avdelningens instruktioner. Det gäller dock bara om sådana instruktioner skulle göra det omöjligt att iaktta fristen som gäller för överklagande. För svenskt vidkommande saknar bestämmelsen i allt väsentligt betydelse, då den bara rör Eppos interna verksamhet. Det är emellertid viktigt att uppmärksamma

hovrätterna och, i förekommande fall, även Högsta domstolen på att den europeiska delegerade åklagarens behörighet är temporär, eftersom det alltid krävs ett godkännande från den permanenta avdelningen i efterhand för att vidhålla överklagandet.

Det kan således uppstå behörighetsfrågor även i överrättsprocessen. Mot bakgrund av att en europeisk delegerad åklagare enligt artikel 36.7 är behörig att agera till dess att den permanenta avdelningen har lämnat sina instruktioner torde det inte uppstå några situationer där han eller hon saknar rätt att överklaga. Det finns därmed inget behov av att införa ett krav på överrätterna att särskilt kontrollera den europeiska delegerade åklagarens behörighet att överklaga (jfr t.ex. 51 kap. 7 § rättegångsbalken). Uppstår frågan om behörighet får emellertid den europeiska delegerade åklagaren, på motsvarande sätt som när han eller hon väcker åtal, vara beredd att styrka sin behörighet. Om den permanenta avdelningen beslutar att den europeiska delegerade åklagaren ska återkalla överklagandet, ska återkallelsen göras enligt reglerna i rättegångsbalken. Följden blir densamma som när ett överklagande i ett nationellt mål återkallas.

Det som nu har sagts om överklagande avser såväl överklagande av domar och slutliga beslut som beslut under rättegången. Utredningen återkommer till möjligheten enligt svensk rätt att överklaga till Högsta domstolen i avsnitt 13.5.3.

Behörighetsfrågan vid nedläggning

Enligt sista meningen i artikel 36.7 är artikeln också tillämplig när den handläggande europeiska delegerade åklagaren enligt nationell lagstiftning intar en ståndpunkt under domstolsförfarandet som skulle leda till att ärendet avskrivs. Det motsvaras i Sverige av åklagarens möjlighet att lägga ned åtalet under domstolsprocessen. När ett åtal läggs ned på grund av att det inte finns tillräckliga skäl att anse att den tilltalade är skyldig till brott, har han eller hon enligt 20 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken rätt att begära en frikännande dom. Den rätten gäller emellertid endast om målsäganden inte tar över åtalet.

Utredningen har nyss redovisat sin uppfattning om de europeiska delegerade åklagarnas behörighet och befogenhet i domstolsprocessen. Sista meningen i artikel 36.7 utgör ett sådant undantag som

nämns där, dvs. där det inte framgår av artikel 10 att den permanenta avdelningen ska fatta ett beslut men däremot på annat ställe i Eppoförordningen.

En viktig begränsning enligt artikel 36.7 är att "ärendet" ska avskrivas genom åtgärden. Det måste förstås så att om endast en del av ärendet, t.ex. en åtalspunkt bland flera mot en tilltalad, läggs ned har den europeiska delegerade åklagaren rätt att agera utan att höra den permanenta avdelningen. När det är fråga om flera tilltalade personer får åtalspunkterna som rör respektive person anses utgöra ett ärende. Nedläggning av åtalet i sin helhet mot en viss person torde alltså kräva den permanenta avdelningens godkännande.

När det är fråga om nedläggning av ett åtal mot en person, varigenom målet vid domstolen helt avslutas efter domstolens avgörande, bör det vara oproblematiskt att låta den europeiska delegerade åklagaren inhämta den permanenta avdelningens godkännande till åtgärden innan målet slutligt avgörs. Det gäller oavsett om målet ska avslutas genom ett avskrivningsbeslut eller genom en frikännande dom på den tilltalades begäran. Redan i dag kan det förekomma att rätten förelägger exempelvis målsäganden att inom viss tid svara på om han eller hon önskar ta över ett åtal som åklagaren har lagt ned. Att det kan uppstå viss tidsutdräkt i avvaktan på besked eller ställningstagande utgör således inget nytt problem.

När det däremot gäller mål med flera tilltalade där åklagaren i sin helhet lägger ned åtalet mot någon av dem är situationen delvis annorlunda. Normalt avgör domstolarna sådana mål efter huvudförhandling där alla tilltalade har närvarat samtidigt. Om den europeiska delegerade åklagaren önskar lägga ned åtalet mot en av de tilltalade i nära anslutning till att huvudförhandlingen avslutas kan det uppstå osäkerhet beträffande Eppos slutliga ställningstagande i frågan om nedläggning. Domstolen bör dock kunna utgå från att den europeiska delegerade åklagarens nedlägningsbeslut kommer att gälla, dvs. att det kommer att godkännas av den permanenta avdelningen (eller den övervakande europeiska åklagaren). Det bör också kunna krävas att den europeiska delegerade åklagaren på förhand samråder med den permanenta avdelningen om rättegången förefaller att utveckla sig på sådant sätt att det kan bli aktuellt att lägga ned åtalet mot någon av de tilltalade. Det torde dessutom vara närmast uteslutet att Eppo vill vidhålla ett åtal som den europeiska delegerade åklagaren,

som varit närvarande vid huvudförhandlingen och därmed har en aktuell bild av bevisläget, har funnit skäl att lägga ned.

13.5.3 Eppo får överklaga till Högsta domstolen

Utredningens förslag: Genom en ändring i rättegångsbalken ges svenska europeiska delegerade åklagare och den svenska europeiska åklagaren, när han eller hon enligt artikel 28.4 för talan i stället för en europeisk delegerade åklagare, rätt att överklaga till Högsta domstolen.

Skälen för utredningens förslag

Rätten att överklaga till Högsta domstolen

Enligt 7 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken får ingen annan särskild åklagare än JO och JK väcka åtal eller fullfölja talan i Högsta domstolen. Det innebär att tullåklagare måste vända sig till riksåklagaren i sådana frågor (se JO 1959 s. 157). Detsamma gäller landets alla allmänna åklagare. Frågan är då vad som ska gälla för Eppo-åklagare i detta avseende.

Det kan först konstateras att det inte torde bli aktuellt för Eppo att väcka talan i Högsta domstolen, eftersom det endast är ett fåtal tjänstemän som har forum privilegatum där. Däremot kan det bli aktuellt för Eppo att överklaga domar och beslut till Högsta domstolen.

Eppo-förordningen förutsätter att Eppo är en självständig myndighet. Det är också underförstått i förordningen att Eppo ska ha rätt att överklaga ett mål till de instanser som finns nationellt. Mot den bakgrunden framstår det som främmande att hänvisa Eppo och myndighetens åklagare till riksåklagaren för att fullfölja talan i Högsta domstolen. På samma sätt som numera är fallet för riksåklagaren kommer det dessutom att krävas prövningstillstånd för att Eppo ska få ett mål prövat i Högsta domstolen. Därför finns det enligt utredningens mening inga principiella hinder mot att Eppo-åklagare får rätt att överklaga dit, trots att det utgör en skillnad i förhållande till vad som gäller för allmänna åklagare.

I 7 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken finns en uttömmande förteckning över vilka särskilda åklagare som får överklaga till Högsta domstolen. Det krävs därför en ändring i den paragrafen för att Eppo-åklagare ska kunna överklaga till Högsta domstolen. En sådan ändring kan göras på två olika sätt. Ett alternativ är att de av Eppos åklagare som ska ha rätt att överklaga till Högsta domstolen läggs till i paragrafen. Det andra alternativet är att bestämmelsen görs exemplifierande i stället för uttömmande, så att det framgår av annan författning vilka särskilda åklagare som får överklaga till Högsta domstolen. Det senare alternativet leder oundvikligen till ändringar på områden som inte har med Eppo att göra, vilket bör undvikas. Utredningen anser därför att det är mest ändamålsenligt att lägga till Eppos åklagare i bestämmelsen i rättegångsbalken.

Av 22 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 14 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern framgår att beslut att överklaga en dom eller ett beslut till högre rätt inte kan delegeras. Det är inte möjligt att införa motsvarande reglering för Eppo, men utredningen anser att det bör kunna förutsättas att den permanenta avdelningen alltid prövar förutsättningarna för ett överklagande till Högsta domstolen noggrant innan ett överklagande ges in dit. Det bör tidsmässigt vara möjligt att få till stånd en sådan prövning med hänsyn till att tiden att överklaga hovrättens avgörande i brottmål är fyra veckor.

Extraordinära rättsmedel

Möjligheten för JO och JK att överklaga till Högsta domstolen har ansetts innefatta även rätten att göra framställning dit om särskilt rättsmedel (Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m. [Juno, 1 april 2020], kommentaren till 7 kap. 8 §). Med den ändring som föreslagits i föregående avsnitt ges alltså även Eppos åklagare motsvarande rätt. Det finns enligt utredningens uppfattning inget i Eppo-förordningen som talar mot att Eppo-åklagare bör ges möjlighet att, när det finns skäl för det, tillämpa reglerna om extraordinära rättsmedel (dvs. att begära resning eller att klaga över domvilla) enligt 58 och 59 kap. rättegångsbalken. Tvärtom talar förordningens utformning för att det ska vara möjligt. Exempelvis kan Eppo återuppta en utredning som tidigare har lagts ned, se artikel 39.2. Då kan t.ex. frågan

om resning till förmån eller till men för en annan tilltalad i samma utredning undantagsvis aktualiseras.

Det krävs inga författningsändringar i reglerna om de extraordnåra rättsmedlen för att Eppo ska ha möjlighet att göra framställning om det.

13.5.4 Uppgifter ska kunna överföras till domstol digitalt

Utredningens förslag: Förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationshantering ändras så att Eppo omfattas av samma krav som åklagarväsendets myndigheter att anpassa överföringen av uppgifter i stämningsansökan så att de kan användas med hjälp av automatiserad behandling i domstolens verksamhet.

Skälen för utredningens förslag: När en åklagare ger in en ansökan om stämning till en domstol, ska Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten se till att uppgifter om brottslig gärning och om tilltalad, målsägande och andra berörda personer överförs med hjälp av automatiserad behandling. Uppgifterna ska överföras i ett sådant tekniskt format att de kan användas med hjälp av automatiserad behandling i domstolens rättsskipande och rättsvårdande verksamhet och användas för automatiserad uppföljning och statistik. Det regleras i 4 § förordningen om rättsväsendets informationshantering.

Det finns inget i Eppo-förordningen som hindrar att Eppo åläggs en motsvarande skyldighet som myndigheterna i åklagarväsendet, eftersom den enbart syftar till att säkerställa att viss information ska lämnas i ett sådant tekniskt format som domstolarna kan hantera. För effektiviteten i rättskedjan framstår det närmast som en självklarhet att även Eppo ska omfattas av kraven i den angivna bestämmelsen. Dessutom gäller enligt artikel 5.3 att nationell lagstiftning ska gälla i den utsträckning ett ärende inte regleras av Eppo-förordningen. Det bör understrykas att författningsändringen inte innebär att Eppo ska delta i det nationella arbete som sker löpande inom ramen för rättsväsendets informationsförsörjning. Det arbetet syftar framför allt till att integrera de svenska myndigheternas it-system med varandra.

Det kan nämnas att det i förordningen om rättsväsendets informationshantering också finns bestämmelser som ställer krav på

Polismyndigheten och Skatteverket vid viss informationsöverföring till åklagaren. De ska se till att uppgifter om brott eller brottsmisstänke och om misstänkt, målsägande och andra berörda personer överförs med hjälp av automatiserad behandling i visst angivet format (2 och 3 §§). De bestämmelserna bör gälla även när motsvarande information lämnas till Eppos åklagare.

13.6 Bevistillåtlighet

Utredningens bedömning: Artikeln om bevisning kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt artikel 37.1 får den bevisning som åklagare vid Eppo eller den tilltalade lägger fram för en domstol inte avvisas enbart på grund av att bevisningen har inhämtats i en annan medlemsstat eller enligt lagstiftningen i en annan medlemsstat. Enligt artikel 37.2 ska den behöriga domstolens befogenhet att fritt bedöma den bevisning som läggs fram av den tilltalade eller åklagarna vid Eppo inte påverkas av Eppo-förordningen.

I Sverige råder det fri bevisföring. Regleringen i 35 kap. 7 § rättegångsbalken, som anger i vilka fall bevisning får avvisas, innebär inte någon möjlighet för rätten att avvisa bevisning enbart på grund av att den har inhämtats någon annanstans än i Sverige. Därmed är kraven i artikel 37.1 oproblematiska. Även artikel 37.2 motsvarar vad som gäller enligt svensk rätt. En grundläggande bevisprincip i svensk rätt är den om fri bevisprövning, som uttryckligen framgår av 35 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt den paragrafen ska rätten efter en samvetsgrann prövning av allt som förekommit avgöra vad som är bevisat i målet. Bestämmelsen anses innefatta såväl principen om fri bevisföring som principen om fri bevisvärdering.

Utredningens uppfattning är att de svenska bevisprövningsreglerna fullt ut uppfyller kraven i artikel 37.1 och 37.2. Några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder är därför inte nödvändiga på grund av artikel 37.

13.7 Avyttring av förverkad egendom m.m.

13.7.1 Regleringen i Eppo-förordningen

När den behöriga nationella domstolen har fattat ett slutligt beslut om förverkande av egendom med anknytning till, eller vinning som härrör från, ett brott som omfattas av Eppos behörighet, ska enligt artikel 38 sådana tillgångar eller sådan vinning avyttras i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning. Sådan avyttring ska inte inverka menligt på unionens eller andra brottsoffers rätt att kompenseras för den skada de har lidit. Som exempel på regler som avses i artikel 38 anges nationell lagstiftning genom vilken direktiv 2014/42/EU har införlivats.

Enligt artikel 36.6 ska Eppos centrala åklagarkontor, om det är nödvändigt för återvinning, administrativ uppföljning eller kontroll, meddela behöriga nationella myndigheter, berörda parter och unionens relevanta institutioner, organ och byråer om myndighetens beslut att lagföra.

13.7.2 Bestämmelserna om avyttring av förverkad egendom kräver inga åtgärder

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om avyttring av förverkad egendom och om underrättelse kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Förfarandet med förverkad egendom

Regler om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Utgångspunkten enligt 36 kap. 1 § brottsbalken är att utbyte av brott ska förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt. Som utbyte av ett brott eller av brottslig verksamhet räknas vid förverkande även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte, se 36 kap. 1 c § brottsbalken. I 36 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken anges hos vilka personer som förverkande av egendom eller dess värde får äga rum. Bland de som

räknas upp där finns gärningsmannen eller annan som har medverkat till brottet och den i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var.

Enligt 36 kap. 17 § första stycket brottsbalken tillfaller förverkad egendom staten, om annat inte är föreskrivet. I paragrafens andra stycke anges att om utbyte av brott som svarar mot skada för enskild eller medel som en enskild är berättigad att få tillbaka har förklarats förverkat hos någon, svarar staten i dennes ställe för ersättning åt den skadelidande eller ersättningsberättigade intill värdet av vad som har tillfallit staten på grund av förverkandebeslutet. Den hos vilken förverkandet har gjorts får enligt samma paragraf räkna av vad han eller hon har utgett som ersättning till den skadelidande eller ersättningsberättigade.

I lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. (i fortsättningen förfarandelagen) regleras vad som gäller när ett beslut om förverkande har meddelats. Utgångspunkten är att förverkad egendom ska försäljas. I förfarandelagen finns det grundläggande regler om hur försäljning ska gå till och, i de fall där försäljning inte är lämplig eller möjlig, om oskadliggörande och förstöring. När det är fråga om pengar ska enligt 10 § förfarandelagen beloppet redovisas till staten enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Enligt förordningen (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. har Polismyndigheten rätt att utfärda föreskrifter om polisens hantering av bl.a. förverkad egendom. Med stöd av bemyndigandet har Polismyndigheten föreskrivit att egendom som tas i beslag, förverkas eller tas i förvar ska förtecknas, redovisas och avyttras på särskilt sätt. Pengar som har förverkats, liksom pengar som trätt i avyttrad egendoms ställe, ska enligt föreskrifterna sättas in på ett särskilt konto tillhörigt staten, se PMFS 2017:4, FAP 102–2.

De svenska reglerna uppfyller kraven i artikel 38

Enligt artikel 38 i Eppo-förordningen ska egendomen avyttras efter förverkandebeslut i Eppos ärenden. Några författningsändringar är inte nödvändiga, eftersom svensk rätt redan i dag reglerar det. I artikel 38 anges emellertid också att avyttringen inte ska inverka menligt på unionens eller andra brottsoffers rätt att kompenseras för den

skada som de har lidit. Lite förenklat kan de svenska reglerna sägas ge skadestånd företräde framför förverkande. Huvudregeln i 36 kap. 1 § brottsbalken är att utbyte av brott ska förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Enligt 36 kap. 1 a § ska dock vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att förklara utbyte av ett brott förverkat bland andra omständigheter beaktas om det finns anledning att anta att skadeståndsskyldighet i anledning av brottet kommer att åläggas eller annars bli fullgjord. De svenska reglerna innebär att förverkanderegler inte inverkar menligt på EU:s eller andra brottsoffers rätt att kompenseras för den skada de har lidit. Eftersom så är fallet påverkar inte heller avyttring av förverkad egendom EU:s eller andra brottsoffers rätt till skadestånd. Det krävs därför inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

I vilken utsträckning EU eller andra målsägande med stöd av 36 kap. 17 § andra stycket brottsbalken kan tillgodogöra sig medel som har förverkats får avgöras i rättstillämpningen. Det påverkar emellertid varken EU:s eller andra målsägandes rätt på det sätt som anges i artikeln.

Informationsskyldighet för Eppo i vissa fall

Enligt artikel 36.6 är Eppo informationsskyldig gentemot bl.a. nationella myndigheter och parter när det gäller beslut att lagföra, om det är nödvändigt för återvinning, administrativ uppföljning eller kontroll. De nationella myndigheter som i första hand torde komma i fråga att informera om beslut om åtal är de myndigheter som förvaltar EU-medel. Inte sällan torde nämligen den brottslighet som Eppo har behörighet för i Sverige kunna härledas till sådana medel, se avsnitt 10.2.3. Nationella myndigheter kan också tänkas behöva viss information för administrativ uppföljning eller kontroll. Det gäller t.ex. registrering i misstankeregistret (se avsnitt 18.5). Enligt utredningens mening krävs det inte några lagstiftningsåtgärder med anledning av bestämmelsen om Eppos informationsskyldighet enligt artikel 36.6.

En särskild fråga är om Eppo vid fullgörandet av informationskyldighet enligt artikel 36.6 ska använda sig av den i avsnitt 8.3.2 föreslagna centrala funktionen. Den modell som utredningen har skisserat kan tala för att även sådan information ska överföras genom

den centrala funktionen. Det finns emellertid anledning att anta att Eppo, i takt med att myndigheten etablerar sin verksamhet i Sverige, får kontakter hos de myndigheter som har rätt till information enligt artikel 36.6. Den centrala funktionen bör inte heller betungas med uppgifter som Eppo kan och bör utföra utan att blanda in den. Det bör därför inte föreskrivas att all information ska skickas genom den centrala funktionen. I den mån Eppo behöver kommunicera med den centrala funktionen för att få uppgift om vem eller vilka den ska fullgöra sin informationsskyldighet till bör Eppo givetvis vara oförhindrad att ta kontakt med den centrala funktionen.

13.8 Förenklade förfaranden

13.8.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Om den tillämpliga nationella lagstiftningen föreskriver ett förenklat åtalsförfarande som syftar till att avsluta ärendet på grundval av villkor som avtalats med den misstänkte, får den handläggande europeiska delegerade åklagaren enligt artikel 40.1 föreslå för den behöriga permanenta avdelningen att det förfarandet tillämpas enligt de villkor som fastställs i nationell lagstiftning. Om Eppo utövar behörighet i fråga om brott som avses i artikel 3.2 a och b i Sefi-direktivet och de skador som unionens finansiella intressen har orsakats eller sannolikt kommer att orsakas inte är större än de skador som något annat brottsoffer har orsakats eller sannolikt kommer att orsakas, ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren samråda med de nationella åklagarmyndigheterna innan han eller hon föreslår att ett förenklat åtalsförfarande ska tillämpas.

Den permanenta avdelningen ska enligt artikel 40.2 fatta beslut om förslaget från den handläggande europeiska delegerade åklagaren med beaktande av hur allvarligt brottet är, baserat främst på den skada som har orsakats, hur villig den brottsmisstänkte är att ersätta den skada som har orsakats av det rättsstridiga handlandet och om tillämpning av förfarandet överensstämmer med de allmänna mål och grundläggande principer för Eppo som anges i Eppo-förordningen. Om den permanenta avdelningen samtycker till förslaget, ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren enligt artikel 40.3 tillämpa det förenklade åtalsförfarandet enligt de villkor som fastställs i nationell lagstiftning. När det förenklade förfarandet

har avslutats, efter att de villkor som avtalats med den misstänkte har uppfyllts, ska den permanenta avdelningen instruera den europeiska delegerade åklagaren att agera i syfte att avsluta ärendet.

13.8.2 Artikelns om förenklade förfaranden kräver en förordningsändring

Utredningens förslag: Genom en ändring i strafföreläggandekungörelsen (1970:60) omfattas Eppo av samma krav som åklagarväsendets myndigheter att lämna information om utfärdade strafförelägganden till Polismyndigheten. I övrigt krävs det inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder med anledning av artikeln om förenklade förfaranden.

Skälen för utredningens förslag

Reglerna om strafföreläggande

I 48 kap. rättegångsbalken finns det regler om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. De senare föreläggandena utfärdas av polisman för enklare brott och berörs inte här. Strafföreläggande regleras i 48 kap. 1–12 a §§. Ett strafföreläggande innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff, efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda, som den misstänkte får godkänna omedelbart eller inom en viss tid. Under vissa förutsättningar får ett strafföreläggande avse villkorlig dom eller en sådan påföljd i förening med böter. Ett strafföreläggande får också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet. Om ett brott är förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, ska strafföreläggandet också omfatta sådan särskild rättsverkan. Även företagsbot kan föreläggas genom strafföreläggande.

I vissa situationer får ett strafföreläggande inte utfärdas. Det gäller om det inte finns förutsättningar för allmänt åtal, om inte alla brott som är kända för åklagaren tas upp i föreläggandet eller om målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet.

Om ett strafföreläggande utfärdas till godkännande inom viss tid ska den misstänkte upplysas om hur han eller hon kan godkänna föreläggandet och om den tid som fastställts för det. Den misstänkte ska också upplysas om att om han eller hon inte godkänner föreläggandet inom rätt tid så kan åtal väckas därefter.

Ett strafföreläggande godkänns normalt genom att den misstänkte skriver under en förklaring att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan och, när det är aktuellt, det enskilda anspråk som tagits upp i föreläggandet. Ett strafföreläggande kan också enligt 7 § strafföreläggandekungörelsen godkännas genom att hela beloppet betalas till Polismyndigheten, om föreläggandet avser endast böter eller böter och särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet. I ett sådant fall krävs det alltså inte något skriftligt godkännande utan betalningen räknas som ett godkännande.

Ett godkännande av ett strafföreläggande är utan verkan om det lämnas när åklagaren har utfärdat stämning, stämningsansökan eller ett nytt strafföreläggande, beslutat att inte väcka åtal för brottet, eller beslutat att lägga ned förundersökningen. Om ett strafföreläggande har utfärdats till godkännande inom viss tid, får frågan om ansvar för brottet tas upp på nytt innan den tiden har gått ut endast om den misstänkte har förklarat att han eller hon inte godkänner föreläggandet.

Har ett strafföreläggande godkänts, gäller det som en dom som har fått laga kraft.

Motsvarar strafföreläggande ett förenklat förfarande?

En första fråga att ta ställning till är om ett svenskt strafföreläggande kan anses motsvara ett sådant förenklat åtalsförfarande som avses i artikel 40. I skäl 82 anges som en förklaring till de förenklade åtalsförfaranden som avses att det i nationella rättssystem föreskrivs olika typer av förenklade åtalsförfaranden i form av t.ex. förlikning med den misstänkte eller tilltalade. Enligt samma skäl kan sådana förfaranden inbegripa medverkan av domstol men så måste inte vara fallet. Förklaringen utesluter inte att systemet med strafföreläggande kan omfattas av artikel 40.

Den omständigheten att det vid ett strafföreläggande är fråga om just ett föreläggande talar enligt utredningens mening mot att se på det svenska förfarandet som ett avtalsförfarande. Det finns inget utrymme för den misstänkte att förhandla villkoren i ett strafföreläggande. Det är åklagaren som ensidigt beslutar vad den misstänkte ska godkänna för att strafföreläggandet ska kunna ersätta ett åtal. Det är således inte fråga om ett avtal i egentlig mening, vilket tycks avses i artikel 40. Samtidigt står det den misstänkte fritt att antingen acceptera åklagarens föreläggande eller att inte göra det, med risk att frågan i stället blir föremål för domstolsprövning. Det finns inte något som hindrar den misstänkte och försvararen att diskutera med åklagaren om ett eventuellt åtalsbeslut kan ersättas med strafföreläggande. Det sagda talar för att se strafföreläggande som ett sådant förfarande som avses i artikel 40.

Oavsett vilken slutsats man kommer till i frågan om det svenska systemet med strafföreläggande kan anses motsvara det som avses i artikel 40 kan det konstateras att det inte finns något annat förenklat förfarande än strafföreläggande i svensk rätt. Utredningens uppfattning är att möjligheten att besluta om åtalsunderlåtelse inte kan anses som ett förenklat förfarande enligt artikel 40. Strafföreläggande är alltså det närmaste man kommer ett förenklat förfarande i svensk lagstiftning.

I direktiven för utredningen anges det uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att överväga eller lämna förslag till att införa någon ny möjlighet till förenklad lagföring. Därmed står utredningen inför tre alternativ. Det första är att anse att reglerna i 48 kap. rättegångsbalken inte motsvarar vad som avses i artikel 40 och därför förklara att Eppo-åklagare inte bör ha rätt att utfärda strafföreläggen. Mot det alternativet talar dels den osäkerhet som finns kring om förfarandet är sådant som avses i artikel 40, dels att Eppo-åklagare enligt artikel 13.1 ska ha samma befogenheter som nationella åklagare när det gäller bl.a. lagföring. Det andra alternativet är att anse att reglerna om strafföreläggande fullt ut motsvarar det förfarande som avses i artikel 40. Det framstår på motsvarande sätt som föregående alternativ som motsägelsefullt med hänsyn till den osäkerhet som råder. Det tredje alternativet, som utredningen anser är mest ändamålsenligt, är att lämna till Eppo att avgöra om det svenska förfarandet med strafföreläggande ryms inom ramen för vad som avses i artikel 40 och att därmed låta åtgärden ingå bland de befogenheter som

Eppo-åklagare har. Genom det tillgodoses kraven på att Eppo-åklagare ska ha samma befogenheter beträffande lagföring som nationella åklagare. Med den lösningen finns det ingen risk att Sverige, om Eppo eller kommissionen kommer fram till att strafföreläggandeförfarandet motsvarar vad som avses i artikel 40, inte har uppfyllt kraven i Eppo-förordningen. Utredningen anser därför att möjligheten att utfärda strafföreläggande bör vara tillgänglig för Eppo-åklagare. Eftersom utredningen har föreslagit att de svenska Eppo-åklagarna ska vara särskilda åklagare och som sådana, vid handläggningen av Eppo-ärenden, ha samma befogenheter som en allmän åklagare, se avsnitt 7.2.3 och 11.2.2, krävs det inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Det bör understrykas att svårhetsgraden av de brott som omfattas av Eppos behörighet gör att strafföreläggandeförfarandet endast i undantagsfall kan förväntas kunna tillämpas i Eppo-ärenden. Det kan emellertid inte uteslutas att t.ex. någon som har deltagit perifert i en gärning kan komma att lagföras på det sättet.

Nationell rätt ska styra det förenklade förfarandet

När det gäller tillämpningen av artikel 40 på strafföreläggandeförfarandet noterar utredningen att bestämmelserna i artikeln i huvudsak rör Eppos interna verksamhet. I vissa fall ska dock den europeiska delegerade åklagaren, enligt artikel 40.1 andra stycket, samråda med behöriga nationella myndigheter. Sådant samråd bör lämpligen äga rum med den centrala funktion som utredningen har föreslagit i avsnitt 8.3.2.

Det är nationell rätt som ska styra handläggningen när det förenklade förfarandet tillämpas. En förutsättning för att få utfärda strafföreläggande är, enligt 48 kap. 5 § rättegångsbalken, att samtliga brott av den misstänkte, som åklagaren känner till, tas upp i föreläggandet. Det finns alltså hinder mot att utfärda strafföreläggande om åklagaren känner till att något annat brott av den misstänkte också föreligger till bedömning vid antingen en åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller en domstol. I 4 § strafföreläggandekungörelsen föreskrivs viss undersökningsskyldighet, genom en hänvisning till det som Åklagarmyndigheten bestämmer. Enligt myndighetens föreskrifter ska en åklagare innan han eller hon utfärdar strafförelägg-

ande för brott som bör föranleda mer än 40 dagsböter undersöka om det också finns misstankar om andra brott genom slagning i brottmålsdiariet, se 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om strafföreläggande (ÅFS 2005:26). Den angivna föreskriften utgör en rimlig avvägning av hur kontrollen av att det inte förekommer fler brottsmisstankar bör gå till. Även Eppo har en skyldighet att kontrollera det. Det ligger också i Eppos eget intresse att ett utfärdat strafföreläggande inte rivs upp senare. De närmare formerna för kontrollen får överenskommas mellan Eppo och åklagarväsendet.

Vad som i övrigt anges i artikel 40 är föreskrifter som enbart rör Eppos interna verksamhet och som därför inte kräver några överväganden från utredningen.

Informationskyldighet

Enligt 10 § strafföreläggandekungörelsen ska Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket lämna de uppgifter om utfärdade strafförelägganden som behövs för uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) till Polismyndigheten. Eftersom Eppo föreslås kunna utfärda strafförelägganden och det inte kommer att vara någon skillnad i fråga om uppbörd, vilket innebär att de böter som strafföreläggandet avser ska betalas till staten, bör Eppo tas upp bland myndigheterna som anges i paragrafen. En sådan ändring kan inte anses stå i strid med Eppo-förordningen eftersom det är nationell rätt som ska gälla när Eppo utfärdar ett strafföreläggande.

14 Rättssäkerhet

14.1 Utredningsdirektiven

I direktiven tas inte de artiklar i Eppo-förordningen som behandlar rättssäkerhetsfrågor under såväl förundersökning som domstolsprocessen upp särskilt. Utredningens grundläggande uppdrag är emellertid att med utgångspunkt i de bestämmelser som finns i förordningen analysera vilka författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet och fullt ut delta i Eppos verksamhet. I det ligger att lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga och ändamålsenliga.

14.2 Rättigheter för misstänkta och tilltalade

14.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Eppo ska enligt artikel 41.1 bedriva sin verksamhet i fullständig överensstämmelse med de rättigheter som fastställs för misstänkta och tilltalade i EU:s stadga, inbegripet rätten till en opartisk domstol och rätten till försvar. Enligt artikel 41.2 ska misstänkta eller tilltalade vid Eppos straffrättsliga förfaranden åtminstone åtnjuta de processuella rättigheter som fastställs i unionslagstiftningen, inklusive direktiv om misstänkta och tilltalades rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, så som de införlivats genom nationell lagstiftning. Som exempel anges i bestämmelsen följande rättsakter.

- a) Rätt till tolkning och översättning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

- b) Rätt till information och tillgång till material rörande ärendet, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.
- c) Rätt till tillgång till försvarare och rätt att kontakta tredje parter och få en tredje part underrättad vid frihetsberövande, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet.
- d) Rätt att tåga och rätt till oskuldspresumtion, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden.
- e) Rätt till rättshjälp, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder.

Utan att det påverkar misstänkta eller tilltalades rättigheter enligt Eppo-förordningen ska misstänkta, tilltalade och andra personer som berörs av Eppos ärenden enligt artikel 41.3 åtnjuta samtliga processuella rättigheter som de enligt tillämplig nationell lagstiftning har tillgång till, inbegripet möjligheten att lägga fram bevisning, begära att experter utses eller att expertgranskning sker och att vittnen hörs samt att begära att Eppo utverkar dessa åtgärder på försvarets vägnar.

14.2.2 Artikel om misstänkta och tilltalades rättigheter kräver inga åtgärder

Utredningens bedömning: Artikel om misstänkta och tilltalades rättigheter kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Svensk rätt överensstämmer med stadgan och Europakonventionen

I artikel 41 finns en katalog över misstänkta och tilltalade personers rättigheter. Artikel gällande under hela handläggningen av ett ärende hos Eppo, dvs. från det att ärendet inleds till dess att det avslutas. Det är svårt att se hur Eppo i sin verksamhet, enligt vad som föreskrivs i den svenska språkversionen av artikel 41.1, ska kunna tillgoda kravet på en opartisk domstol. Enligt utredningens mening bör artikeln tolkas på det sättet att Eppos aktiviteter ska utövas i överensstämmelse med de rättigheter som fastställs i stadgan, inkluderande rätten till en rättvis rättegång och rätten till försvar. Stöd för en sådan tolkning finns i bl.a. den engelska språkversionen av Eppoförordningen, i vilken det anges att ”The activities of the EPPO shall be carried out in full compliance with the rights [...], including the right to a fair trial and the rights of defence”.

Stadgan är en del av EU:s s.k. primärrätt och gäller direkt i medlemsstaterna. I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska de, enligt stadgan, ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Bestämmelserna om rättsskipning i stadgan (artiklarna 47–50) grundar sig huvudsakligen på motsvarande bestämmelser i Europakonventionen och på den praxis som har vuxit fram på området genom Europadomstolens och EU-domstolens avgöranden, se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02) och prop. 2007/08:168 s. 87.

Europakonventionen är inkorporerad som svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen åtnjuter också särskilt skydd i grundlag. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i

strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Utredningens utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är att svensk rätt står i överensstämmelse med såväl stadgan som Europakonventionen. Regleringen i artikel 41.1 i Eppo-förordningen kräver därför inte några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Sverige har genomfört de rättsakter som ska vara genomförda

I artikel 41.2 anges att ett antal EU-rättsakter, så som de införlivats i nationell rätt, utgör exempel på en misstänkt eller tilltalad persons minimirättigheter. Utredningen noterar att samtliga direktiv som anges i artikeln har genomförts i Sverige, se Tolkning och översättning i brottmål, prop. 2012/13:132, Misstänkta rätt till insyn vid frihetsberövanden, prop. 2013/14:157, Genomförande av EU:s försvardirektiv, prop. 2015/16:187, Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet, prop. 2017/18:58, och Genomförande av rätts-hjälpsdirektivet, prop. 2018/19:42. Sverige har, enligt utredningens bedömning, även i övrigt genomfört direktiv och andra rättsakter som ska vara genomförda på det aktuella området, se t.ex. Genomförandet av barnrättsdirektivet och några andra straffprocessuella frågor, prop. 2018/19:71. Utredningen anser därför att artikel 41.2 inte kräver några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Något om lagföring i annan stat

Det finns enligt Eppo-förordningen vissa möjligheter för Eppo att välja i vilken stat som lagföring ska äga rum, se avsnitt 13.5.2. Om Eppo bestämmer att ett ärende, där utredningen har bedrivits i Sverige, ska lagföras i en annan stat krävs det typiskt sett att en försvare utses där lagföringen ska äga rum. Lagföring i en annan stat skulle potentiellt kunna begränsa möjligheterna för den misstänkta eller tilltalade personen att förbereda sitt försvar. Mot bakgrund av att artikel 41.1 och 41.2 i Eppo-förordningen kommer att gälla i de medlemsstater som deltar i Eppo måste utgångspunkten emellertid vara att den misstänkta eller tilltalade personens rättigheter, inklusive rätten att förbereda sitt försvar, kommer att vara tillräckligt väl tillgodosedda, eftersom den andra staten, på samma sätt som Sverige, är bunden av EU-reglerna om processuella rättigheter.

Samma processuella rättigheter som i nationella ärenden

Artikel 41.3 innebär att misstänkta och tilltalade i Eppo-ärenden i Sverige ska ha samma processuella rättigheter som personer som är misstänkta eller tilltalade i nationella ärenden. Det är självklart att så ska vara fallet med hänsyn till att det enligt artikel 5.3 är nationell rätt som ska tillämpas om Eppo-förordningen inte föreskriver något annat. Redan det talar för att artikel 41.3 inte kräver några lagstiftningsåtgärder. När det gäller de specifika krav som anges i artikeln och som den nationella rätten ska inkludera, vilket är möjligheten att lägga fram bevisning, att begära att experter utses eller att expertgranskning sker och att vittnen hörs samt att begära att Eppo utverkar dessa åtgärder på försvarets vägnar, gör utredningen följande överväganden.

En misstänkt eller tilltalad person är i princip oförhindrad att lägga fram den bevisning som han eller hon anser vara av betydelse. Detsamma gäller för åklagare. Det finns endast ett fåtal särskilt utpekade grunder för att en domstol ska få avvisa bevisning i brottmål i 35 kap. 7 § rättegångsbalken. Samma rättigheter som misstänkta eller tilltalade har enligt nationell rätt ska gälla för dem i Eppo-ärenden. Därmed är begränsningen i 35 kap. 7 § rättegångsbalken oproblematiserad.

Möjligheten att begära att experter utses eller att expertgranskning genomförs regleras under förundersökning i 23 kap. 14 § rättegångsbalken. Det finns även bestämmelser om sakkunnigbevisning i domstol i 40 kap. rättegångsbalken. Svensk rätt uppfyller därigenom kraven på att experter ska kunna utses och att expertgranskning ska kunna genomföras.

Även rätten att begära att vittnen hörs är i praktiken obegränsad, om man bortser från rättens möjligheter att avvisa bevisning. Det finns dock regler i 36 kap. rättegångsbalken som begränsar kretsen av personer som är skyldiga att vittna. Eftersom artikel 41.3 innebär att samma rättigheter som misstänkta eller tilltalade har i nationella ärenden ska tillämpas, är även de begränsningarna oproblematiserade. Det bör också nämnas att vittnesförhör vid domstol i vissa fall kan hållas redan under en förundersökning. Bestämmelserna om det finns 23 kap. 13 § rättegångsbalken och 9 § förundersökningskungörelsen.

Åklagares skyldighet att genomföra begärda utredningsåtgärder

Enligt 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska en förundersökning bedrivas objektivt. Åklagarens skyldighet att vara objektiv är en hörnsten i det svenska brottmålsförfarandet och har nyligen skärpts, se Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68. Innebörden av objektivitetsplikten är att förundersökningsledaren och den som biträder honom eller henne ska ta tillvara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel. Kravet på objektivitet gäller inte bara under förundersökningen utan även i domstolsprocessen enligt 45 kap. 3 a § rättegångsbalken. Den grundläggande inställningen i svensk rätt är alltså att åklagare har långtgående skyldighet att tillgodose misstänkta rättigheter. Det kommer att gälla också för Eppos åklagare, se avsnitt 11.2.2.

När det gäller möjligheten att begära att Eppo utverkar åtgärderna på försvarets vägnar finns det vissa detaljbestämmelser om det i 23 kap. rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen som är av intresse här. Den misstänkte kan enligt 11 § förundersökningskungörelsen begära att åklagaren begär vittnesförhör vid rätten redan under förundersökningen enligt 23 kap. 15 § rättegångsbalken. I 23 kap. 14 § rättegångsbalken föreskrivs att om åklagaren avser att inhämta yttrande från sakkunnig, ska den misstänkte eller försvararen ges tillfälle att yttra sig över valet av sakkunnig, om inte särskilda skäl talar mot det.

Den misstänkte och försvararen har möjlighet att begära komplettering av förundersökningen när åklagaren har slutfört den. Bestämmelser om det finns i 23 kap. 18 a och b §§ rättegångsbalken. Sådan komplettering kan bl.a. avse de utredningsåtgärder som anges i artikel 41.3. Det finns vissa möjligheter för en åklagare att avslå en begäran om komplettering av förundersökningen. I så fall ska åklagaren motivera sitt avslagsbeslut. Den misstänkte eller tilltalade kan enligt 23 kap. 19 § rättegångsbalken begära rättens prövning av ett sådant beslut.

Utredningen anser att de svenska bestämmelserna på detta område mer än väl lever upp till förordningens krav. Det behövs därför inte några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder med anledning av artikel 41.3.

14.3 Rättslig prövning

14.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Enligt artikel 42.1 ska processuella beslut av Eppo som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man kunna bli föremål för prövning vid de behöriga nationella domstolarna i enlighet med de krav och förfaranden som föreskrivs i nationell rätt. Detsamma gäller för Eppos underlåtenhet att anta processuella beslut som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man och som Eppo inom ramen för Eppo-förordningen hade en lagstadgad skyldighet att anta.

EU-domstolen ska enligt artikel 42.2 vara behörig att meddela förhandsavgöranden i enlighet med artikel 267 FEUF om giltigheten av Eppos processuella beslut i den mån en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat direkt på grundval av unionsrätten, tolkningen eller giltigheten av bestämmelser i unionsrätten, inklusive Eppo-förordningen och tolkningen av artikel 22 och 25 i förordningen med avseende på en behörighetskonflikt mellan Eppo och de behöriga nationella myndigheterna.

Med avvikelse från artikel 42.1 ska enligt artikel 42.3 Eppos beslut att skriva av ärenden, i den mån de bestrids direkt på grundval av unionsrätten, kunna bli föremål för prövning vid EU-domstolen i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF.

I artikel 42.4–6 finns det bestämmelser om EU-domstolens behörighet att avgöra tvister om skadestånd för skada orsakad av Eppo och om skiljedoms klausuler i avtal ingångna av Eppo samt alla tvister i personalfrågor. EU-domstolen är också, enligt artikel 42.7 behörig i fråga om avsättning av den europeiska chefsåklagaren eller av europeiska åklagare. Artikel 42.8 reglerar vilken påverkan som artikel 42 i övrigt har på prövningen vid EU-domstolen.

14.3.2 Artikel om rättslig prövning kräver inga åtgärder

Utredningens bedömning: Artikel om rättslig prövning kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Några termer avseende domstolsprövning av processuella beslut

I artikel 42.1 finns det bestämmelser om rättslig prövning vid nationell domstol av vissa processuella beslut. De beslut som avses är enligt skäl 87 sådana som fattas eller underlåts att fattas innan åtal väcks. Enligt artikel 42.1 gäller rätten till rättslig prövning sådana beslut som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Även Eppos underlåtenhet att fatta sådana beslut omfattas, under förutsättning att Eppo inom ramen för Eppo-förordningen hade en lagstadgad skyldighet att fatta dem. Sådana beslut, både positiva och negativa, ska kunna bli föremål för domstolsprövning. Av betydelse i sammanhanget är vilka som avses med begreppet tredje man. Enligt skäl 87 omfattas den misstänkte, brottsoffret och andra berörda parter vars rättigheter kan påverkas negativt av nu aktuella beslut i begreppet tredje man. Det är således en annan definition av tredje man än den som brukar användas i svensk rätt, där parter typiskt sett inte räknas in.

Begreppet rättsverkan förklaras inte i förordningen. Inte heller i svensk lagstiftning finns det någon definition av begreppet. Inom straffprocessen används begreppet särskild rättsverkan för att beskriva vissa konsekvenser som en följd av ett domstolsbeslut eller ett strafföreläggande. Det finns inte någon motsvarighet för åklagarbeslut under en förundersökning. Det bör också nämnas att sådana åklagarbeslut, t.ex. att lägga ned en förundersökning eller att inte väcka åtal, enligt svensk rätt kan ändras av åklagaren själv om det kommer fram nya omständigheter. De kan också, utan att det tillkommit några nya omständigheter, ändras av en överordnad åklagare genom överprövningsförfarandet (se avsnitt 7.2.1).

I den engelska språkversionen av Eppo-förordningen används begreppet "legal effect", i den franska "des effets juridiques" och i den tyska "Rechtswirkung". Även om det inte är entydigt vad som avses uppfattar utredningen begreppet rättsverkan som en rättslig konsekvens av åklagarens processuella beslut.

Processuella beslut som bör omfattas av artikel 42.1

Frågan är då vilka processuella beslut som – med den utgångspunkt som Eppo-förordningen har – skulle kunna aktualisera tillämpning av artikel 42.1. Det kan knappast vara alla beslut under en förundersökning, eftersom många sådana beslut dels har mycket begränsade konsekvenser, dels över huvud taget inte direkt berör någon inblandad part. De beslut som enligt utredningens mening kan vara aktuella är beslut i fråga om en förundersökning ska inledas och beslut i fråga om tvångsmedel. Även valet av vilken medlemsstats domstol som ska pröva åtalet utgör ett sådant beslut. Dessa beslutstyper behandlas i detta avsnitt. Beslut att avsluta en förundersökning utan att väcka åtal återkommer utredningen till.

En åklagare är skyldig att inleda en förundersökning om det finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. För Eppos åklagare begränsas den skyldigheten till brott som ligger under Eppos behörighet. Enligt utredningens uppfattning är det inte rimligt att kräva någon annan domstolsprövning av ett beslut att inleda förundersökning än den som aktualiseras om förundersökningen senare leder till åtal. Alternativet, att efter överklagande av inledandebeslutet låta domstol pröva om det var rätt att inleda förundersökning, framstår inte som ändamålsenligt. Utredningen uppfattar inte heller att förordningen ställer krav på en sådan ordning.

En särskild fråga är om ett beslut att inte inleda förundersökning utgör ett beslut som får en rättslig konsekvens i den mening som avses i Eppo-förordningen. Enligt utredningens mening är så inte fallet. Så snart det tillkommer någon ny omständighet kan åklagaren ändra sig och inleda förundersökning. Om åklagaren beslutar att inte inleda förundersökning har målsäganden en bibehållen möjlighet att väcka talan om den skada som han eller hon orsakats. Den omständigheten att ansvarsfrågan inte utreds kan inte anses vara en sådan rättslig konsekvens som bestämmelsen i Eppo-förordningen tar sikte på. Därmed kräver beslut att inte inleda en förundersökning inga åtgärder i detta sammanhang.

När det gäller straffprocessuella tvångsmedel bör det påpekas att det inte i rättegångsbalken eller andra författningar finns någon situation där en åklagare är skyldig att besluta om ett tvångsmedel. Däremot finns det åtskilliga bestämmelser om när åklagare måste

upphäva tvångsmedel eller måste vidta någon särskild åtgärd för att ett tvångsmedel ska bestå.

I praktiken kan samtliga beslut avseende tvångsmedel som inte är momentana underställas rättens prövning. Det gäller oavsett vem åtgärden riktas mot. I vissa fall är det ett krav för att åtgärden ska få vidtas att rätten beslutar om den. Det gäller exempelvis beslut om häktning och om hemliga tvångsmedel. I andra fall finns det regler i rättegångsbalken om att den som har drabbats av åtgärden kan begära rättens prövning av den. Det är fallet med exempelvis beslag och reseförbud.

När det gäller momentana tvångsmedel, t.ex. beslut om gripande, förvar eller husrannsakan, saknas motsvarande möjligheter till rättslig prövning. Utredningen bedömer emellertid att sådana beslut i sig inte får den sortens rättsliga konsekvenser som artikel 42.1 kräver för sin tillämpning. I den mån besluten leder till tvångsmedel som fortgår, exempelvis när det vid en husrannsakan fattas beslut om beslag eller när ett gripande föranleder ett anhållningsbeslut, kan eller ska dessa beslut enligt rättegångsbalken underställas rättens prövning. Det motsvarar enligt utredningens mening kravet i artikel 19.1 andra stycket FEUF på att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, till vilket det hänvisas i skäl 88 i Eppo-förordningen. Någon ytterligare möjlighet till rättslig prövning eller överklagande av de processuella beslut som diskuterats här bedömer utredningen inte vara påkallat.

I skäl 87 nämns valet av vilken medlemsstats domstolar som ska pröva åtalet som exempel på ett processuellt beslut som avses i artikel 42.1. Enligt skälet bör sådana beslut senast vid rättegångsskedet kunna bli föremål för nationella domstolars rättsliga prövning. En invändning om att rätten inte är behörig ska framställas första gången en part ska föra talan i målet, dvs. i praktiken när ett åtal har väckts (se 34 kap. 2 § rättegångsbalken). Svensk rätt uppfyller således kravet på domstolsprövning av beslut att väcka talan i Sverige.

När det gäller andra beslut under förundersökningen än de som hittills har nämnts är det svårt att se några sådana som får rättsliga konsekvenser på ett sådant sätt som artikel 42.1 förutsätter för att domstolsprövning ska krävas. Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen i Effektivare hantering av häktningar och minskad isole-

ring (prop. 2019/20:129 s. 35 f.) har föreslagit en utökad domstolsprövning av restriktioner för frihetsberövade.

Underlåtenhet att fatta beslut

I artikel 42.1 regleras också den situationen att Eppos åklagare har underlåtit att fatta beslut. Kravet på möjlighet till domstolsprövning gäller dock endast när det funnits en lagstadgad skyldighet för Eppo att fatta ett beslut. Med det får förstås beslut som åklagaren enligt antingen Eppo-förordningen eller nationell rätt är skyldig att fatta.

Det finns varken i Eppo-förordningen eller i svensk rätt någon given tidpunkt för när ett beslut att lägga ned en förundersökning ska fattas. Därför framstår det inte som lämpligt med domstolsprövning när det gäller underlåtenhet att fatta ett sådant beslut. Frågan kan dock aktualiseras vid ett påstående om att åklagaren har begått tjänstefel genom att utan laglig grund driva förundersökningen vidare. Det får enligt utredningens mening anses vara tillräckligt för att uppfylla kravet på domstolsprövning.

När det gäller tvångsmedel finns det, som tidigare nämnts, ingen absolut skyldighet att fatta beslut om att använda tvångsmedel. När beslut om tvångsmedel har fattats kan det däremot finnas tidsfrister att förhålla sig till, inom vilka ett nytt beslut måste fattas eller någon annan åtgärd vidtas. I de flesta fall ska det tidigare beslutet hävas om en åklagare underlåter att fatta ett nytt beslut eller vidta en åtgärd inom den utsatta tidsfristen. Det gäller exempelvis när en person är frihetsberövad som anhållen och en häktningsframställan inte har getts in inom föreskriven tid eller när åtal inte väcks inom den frist som rätten har beslutat sedan rätten fastställt ett verkställt beslag. Det finns ingen formell rätt för den som har drabbas negativt att begära rättens prövning av en åklagares underlåtenhet att fatta beslut. Personen i fråga kan emellertid själv, eller genom sin försvarare, påtala underlåtenheten för såväl rätten som åklagaren. En åklagare som trots ett påpekande att en tidsfrist har försuttits inte häver ett tvångsmedelsbeslut riskerar att dömas för tjänstefel (jfr t.ex. NJA 2016 s. 453). Mot den bakgrunden anser utredningen att svensk rätt i dessa avseenden uppfyller kraven i artikel 42.1.

Undantag för unionsrättsliga invändningar

I artikel 42.3 görs det ett undantag från artikel 42.1 för invändningar som grundar sig på unionsrätten och som avser Eppos beslut att skriva av ett ärende. I sådana fall ska den som vill göra en invändning kunna vända sig direkt till EU-domstolen med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF. Det som avses är när invändningen rör lagenligheten av vissa lagstiftningsakter. Det gäller sådana akter som antas av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken, som inte är rekommendationer och yttranden, samt sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och av Europeiska rådet och som ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Även invändningar som tar sikte på lagenligheten av akter som har antagits av unionens organ eller byråer och som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man omfattas.

Ingen rätt till domstolsprövning av avskrivningsbeslut

Mot bakgrund av att artikel 42.3 enligt sin ordalydelse är en avvikelse från artikel 42.1 kan man dra slutsatsen att Eppos avskrivningsbeslut utgör sådana processuella beslut som avses i den senare artikeln. De ska således kunna bli föremål för prövning vid de behöriga nationella domstolarna i enlighet med de krav och förfaranden som föreskrivs i nationell rätt, utom när invändningen görs på unionsrättslig grund. Enligt svensk rätt kan en åklagares nedläggningsbeslut avseende en förundersökning prövas inom åklagarväsendet genom överprövningsförfarandet (se avsnitt 7.2.1). Någon möjlighet för domstol att pröva ett överprövningsbeslut finns inte, se 24 § åklagarförordningen. Däremot kan den målsägande som inte är nöjd med åklagarens nedläggningsbeslut väcka enskilt åtal. Det regleras i 20 kap. 9 § rättegångsbalken.

I Eppo-ärenden kommer det inte att finnas någon motsvarighet till överprövningsmöjligheten inom åklagarväsendet, om inte Eppo inför en sådan reglering (se artikel 12.4). Däremot kommer en målsägande som uppfyller förutsättningarna för att väcka ett enskilt åtal att kunna göra det på motsvarande sätt som i dag. Utredningen anser att den möjligheten får anses motsvara Eppo-förordningens krav på domstolsprövning av beslut att skriva av ett ärende.

Att hantera frågan på annat sätt, exempelvis genom att lagstifta om domstolsprövning av Eppos avskrivningsbeslut, skulle innebära ett stort avsteg från vad som gäller i nationella ärenden. Att ge domstolen en sådan roll är främmande för svensk lagstiftning och skulle kräva betydande ändringar av straffprocessen. Det framstår inte heller som ett ändamålsenligt alternativ. Om man skulle införa en sådan rätt kan man dessutom fråga sig vilken funktion den skulle kunna ha. Även om det i svensk rätt finns ett fåtal situationer där en domstol med bindande verkan kan ålägga åklagaren att göra något (se t.ex. 23 kap. 19 § och 45 kap. 11 § rättegångsbalken) har domstolen inte någon rätt att tvinga en åklagare att väcka åtal eller att hindra åklagaren att göra det. Domstolsprövning av avskrivningsbeslut bör mot bakgrund av det anförda inte införas.

Förhandsavgöranden från EU-domstolen

När en svensk domstol ställs inför en fråga om Eppos processuella beslut kan den begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 42.2 a. För att det ska vara möjligt krävs dock att frågan uppkommer ”direkt på grundval av unionsrätten”. Vid bedömningen av om så är fallet ska, enligt skäl 88, frågor om Eppos processuella beslut är giltiga med avseende på nationell processrätt eller nationella åtgärder varigenom direktiv införlivas inte anses uppkomma direkt på grundval av unionsrätten, inte ens när det hänvisas till dem i Eppo-förordningen. Exakt vilka situationer som artikel 42.2 a tar sikte på är osäkert, eftersom artikel 42.1 uttryckligen hänvisar till krav och förfaranden ”enligt nationell rätt”. Mot bakgrund av att det i praktiken är nationell rätt som styr de processuella beslut som avses är det enligt utredningens mening oklart när ett förhandsavgörande enligt artikel 42.2 a kan komma att aktualiseras. Det kan emellertid konstateras att när det är frågor som rör tolkning eller giltighet av bestämmelser i unionsrätten, inklusive Eppo-förordningen, får nationella domstolar med stöd av artikel 42.2 b hänskjuta frågorna till EU-domstolen för förhandsavgörande. De gränsdragningsproblem som oundvikligen uppstår mellan artikel 42.2 a och 42.2 b bör lämpligen lösas i rättstillämpningen. Artikel 42.2 c har diskuterats i avsnitt 8.3.4 och behandlas därför inte här.

Artikel 42.4–42.8 är av sådan karaktär att de inte påverkar svenska förhållanden, eftersom de enbart klargör EU-domstolens behörighet i olika avseenden.

Något om domstolsprövning i övrigt

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 13.5.2 kommer de svenska processrättsliga reglerna, främst rättegångsbalkens bestämmelser, att gälla när Eppo väcker åtal här. Det bör understrykas att de krav på rättslig prövning av vissa processuella beslut som ställs upp i artikel 42 inte på något vis ändrar det förhållandet. På motsvarande sätt som i nationella ärenden kommer det i Eppo-ärendena att krävas domstolsprövning i alla de fall som i dag kräver sådan prövning. Det gäller både under förundersökning och efter det att åtal har väckts. I det senare fallet kommer de svenska reglerna att gälla såväl för beslut i preliminärfrågor som för slutliga avgöranden. Domstolen har alltså, i alla skeden av ett Eppo-ärende, att förhålla sig till samma regler som den ska förhålla sig till i ett motsvarande nationellt ärende.

15 Offentlighet, sekretess och tillgång till information

15.1 Utredningsdirektiven

Frågor om offentlighet och sekretess tas inte upp i direktiven. Där-
emot uppmärksammas det förhållandet att Eppo ska kunna få all re-
levant information från nationella databaser för brottsbekämpning
och andra relevanta myndighetsregister på samma villkor som gäller
enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden.

I uppdraget ingår att analysera behovet av anpassningar av svensk
rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författ-
ningsförslag, och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara
nödvändiga för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade
samarbetet. Vidare ingår att beakta relevant arbete som pågår i EU.
Utredaren har möjlighet att inom de ramar som anges i de allmänna
utgångspunkterna ta upp och analysera även andra frågeställningar
som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att
det krävs eller är lämpligt med kompletterande bestämmelser eller
andra åtgärder i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana
föreslås.

15.2 Några utgångspunkter

15.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Den svenska språkversionen

Enligt artikel 108.1 ska kollegiets ledamöter, den administrativa di-
rektören och Eppos anställda, utstationerade nationella experter och
andra personer, som ställs till myndighetens förfogande men som
inte är anställda av den, samt europeiska delegerade åklagare vara

bundna av tystnadsplikt i enlighet med unionslagstiftningen avseende alla uppgifter som Eppo innehar. I artikel 108.2 föreskrivs att varje annan person som medverkar eller bistår vid utförandet av Eppos uppgifter på nationell nivå ska vara bunden av tystnadsplikt i enlighet med vad som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning. Enligt artikel 108.3 ska tystnadsplikten gälla även efter avslutat uppdrag eller avslutad anställning samt efter avslutad verksamhet.

Av artikel 108.4 framgår att tystnadsplikten, i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller unionslagstiftning, ska gälla all information som Eppo tar emot, såvida inte informationen redan har lagligen offentliggjorts. Utredningar som genomförs under Eppos ledning ska enligt artikel 108.5 skyddas av reglerna om tystnadsplikt i tillämplig unionsrätt. Personer som medverkar eller bistår vid utförandet av Eppos uppgifter ska iakttä tystnadsplikt som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning.

Artikel 109.1 föreskriver att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (i fortsättningen öppenhetsförordningen) ska tillämpas på handlingar som inte utgör ärendeakter, inbegripet elektroniska bilder av dessa akter, som bevaras i enlighet med artikel 45 i Eppo-förordningen. Enligt artikel 109.2 ska den europeiska chefsåklagaren inom sex månader från det datum då han eller hon utsetts, utarbeta ett förslag till närmare bestämmelser avseende tillämpningen av artikel 109, vilket ska antas av kollegiet. Enligt artikel 109.3 ska beslut som fattas av Eppo i enlighet med artikel 8 i öppenhetsförordningen, kunna utgöra föremål för klagomål till Europeiska ombudsmannen eller en talan inför EU-domstolen enligt de villkor som anges i artiklarna 228 respektive 263 FEUF.

I artikel 111.1 föreskrivs att Eppo ska fastställa interna bestämmelser om skydd av känsliga icke säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, däribland skapande och behandling av sådana uppgifter vid myndigheten. Artikel 111.2 innehåller motsvarande skyldighet för Eppo, men avser skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter. De senare föreskrifterna ska enligt artikeln överensstamma med rådets beslut 2013/488/EU av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

Utredningens anmärkningar avseende några begrepp

Rubriken som föregår artikel 108 lyder ”Konfidentialitet och tystnadsplikt” i den svenska språkversionen. Det stämmer väl överens med de engelska, franska och tyska versionerna av förordningen där uttrycken ”Confidentiality and professional secrecy”, ”Confidentialité et secret professionnel” och ”Vertraulichkeit und Berufsgeheimnis” används. Rubriken indikerar att det i artikeln som följer görs en åtskillnad mellan konfidentialitet och tystnadsplikt. I den svenska språkversionen används emellertid begreppet tystnadsplikt genomgående i artikel 108, medan det i de övriga tre nämnda språkversionerna används ordet för sekretess (engelska confidentiality, franska confidentialité och tyska Geheimhaltungspflicht) i artikel 108.1–108.4 och ordet för tystnadsplikt (engelska professional secrecy, franska secret professionnel och tyska Berufsgeheimnisses) i artikel 108.5.

Som kommer att framgå i det följande är tystnadsplikten i svensk rätt en del av sekretessbegreppet. Sekretess i Sverige innefattar alltså såväl ett förbud mot att lämna ut handlingar som mot att på annat sätt röja en uppgift som är sekretessbelagd. Det kan därför enligt utredningens mening ifrågasättas om det är korrekt att i den svenska språkversionen genomgående i artikel 108 tala om endast tystnadsplikt. En rimligare översättning vore att genomgående använda ordet sekretess alternativt, som i de övriga nämnda språkversionerna, använda ordet sekretess i artikel 108.1–108.4 och ordet tystnadsplikt i artikel 108.5. Anledningen till uppdelningen mellan sekretess och tystnadsplikt i de övriga språkversionerna kan vara att det i andra länder görs åtskillnad mellan begreppen på ett annat sätt än som är fallet i Sverige.

Genom att använda de olika begreppen på det sätt som gjorts i de andra språkversionerna blir det också tydligare än i den svenska vilken skillnad som åsyftats mellan artikel 108.2 och andra meningen i artikel 108.5. Låt vara att skillnaden, med den svenska innebörden av ordet sekretess, endast blir semantisk. Under alla förhållanden är det utredningens uppfattning att artikel 108 utgör en sekretessreglering för Eppo. Det blir utgångspunkten för utredningens fortsatta överväganden i detta kapitel.

15.2.2 Svenska regler om handlingsoffentlighet, sekretess och meddelarfrihet

TF:s bestämmelser om handlingsoffentlighet

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för Sveriges statskick och innebär att utgångspunkten är att allmänheten och massmedierna ska ha rätt till insyn i statens och kommunernas verksamhet. Principen, som kan spåras tillbaka till införandet av 1766 års tryckfrihetsförordning, kommer till uttryck bl.a. genom regler om handlingsoffentlighet, yttrande- och meddelarfrihet och offentlighet vid domstolsförhandlingar.

När det gäller handlingsoffentlighet är utgångspunkten enligt 2 kap. 1 § TF öppenhet. Där anges att till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till skäl som anges i 2 kap. 2 § TF. Där räknas upp bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, intresset av att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av handlingsoffentligheten ska regleras i en särskild lag. Den lagen är OSL. Om det anses lämpligare i ett visst fall får begränsningar av handlingsoffentligheten i stället regleras i en lag som OSL hänvisar till.

Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. För att handlingen ska vara allmän krävs enligt 2 kap. 4 § TF att den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 9 eller 10 § TF är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. I 2 kap. 6 och 7 §§ TF definieras vad som ryms i begreppet förvarad hos myndighet. Enligt 2 kap. 8 § TF ska brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Utgångspunkten enligt 2 kap. 9 § TF är att en handling anses ha kommit in till en myndighet när den har anlånt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En handling anses som

utgångspunkt upprättad enligt 2 kap. 10 § TF när den har expedierats eller, när den inte har expedierats, när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Med begreppet expedierats, som inte definieras i TF, avses vanligen att handlingen avsänds antingen till en enskild eller till en annan myndighet.

Sekretessregleringen

Regler om begränsningar av handlingsoffentligheten finns alltså främst i OSL. I lagens portalparagraf, 1 kap. 1 §, framgår att lagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, oavsett på vilket sätt det görs. I 3 kap. 1 § OSL förtydligas det genom att begreppet sekretess definieras som ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Sekretessen gäller i princip endast för organ på vilka offentlighetsprincipen är tillämplig och där det således kan förekomma allmänna handlingar. Det kommer till uttryck i 2 kap. 1 § OSL där det föreskrivs att förbudet att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller för myndigheter. Begreppet myndighet avser de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga eller kommunala organisationen.

Materiella sekretessbestämmelser på olika områden och för olika skyddsintressen finns i 15–43 kap. OSL. Här kan nämnas att det i 15 kap. OSL finns sekretessregler som gäller till skydd för det internationella samarbetet, i 18 kap. bestämmelser som gäller till skydd för det allmännas intresse att förebygga eller beivra brott och i 35 kap. regler om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott. Det är huvudsakligen de två senare kapitlen som reglerar vilken sekretess som gäller för uppgifter i en förundersökning.

Sekretessbrytande bestämmelser

OSL innehåller också en rad sekretessbrytande bestämmelser. Med det avses enligt definitionen i 3 kap. 1 § OSL bestämmelser som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Det finns dels generella sekretessbrytande bestämmelser bl.a. i 10 kap. OSL, dels specifika sådana i de kapitel som innehåller de materiella sekretessbestämmelserna. Bland de generella kan nämnas 10 kap. 2 §, enligt vilken sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I 10 kap. 3–4 a §§ finns sekretessbrytande regler som tar sikte på den rätt till partsinsyn som föreligger i mål och ärenden hos domstolar och andra myndigheter. Vidare finns i 10 kap. 19–24 §§ sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt att trots sekretess lämna uppgifter till rättsvårdande myndigheter i olika situationer. I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen, som föreskriver att en sekretessbelagd uppgift även i vissa andra fall än som anges i kapitlet får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sekretessbrytande bestämmelser kan alltså finnas i andra författningar, t.ex. i författningar om behandling av personuppgifter.

När det gäller internationella förhållanden finns det i 8 kap. 3 § OSL bestämmelser om brytande av sekretess i förhållande till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Där föreskrivs att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL inte får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Meddelarfriheten

Med meddelarfriheten avses det regelsystem i TF och YGL enligt vilket det i viss utsträckning är möjligt att utan risk för straff- och skadeståndsansvar lämna ut sekretessbelagda uppgifter för publicering eller framställning i tryckt skrift eller andra i grundlag skyddade medier. Genom meddelarfriheten begränsas alltså verkan av sekretessbestämmelser i en del situationer.

Utgångspunkten för den svenska meddelarfriheten är att var och en har rätt att meddela och offentliggöra uppgifter i vilket ämne som helst i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i program, film, teknisk upptagning eller därmed jämställt medium, se 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL. Meddelarfriheten innehåller emellertid en rad inskränkningar, vilka framgår såväl av TF och YGL som av bestämmelser i OSL, se 13 kap. 3–5 §§ OSL.

När det gäller sekretess relaterad till brottsbekämpningen är det främst beträffande uppgifter som rör hemliga tvångsmedel och brott mot rikets säkerhet och vissa andra brott mot staten som meddelarfriheten är inskränkt, se t.ex. 13 kap. 3 § och 18 kap. 19 § OSL.

En viktig del i den svenska meddelarfriheten är det efterforskningsförbud som regleras i 3 kap. 5 § TF och 2 kap. 5 § YGL. Enligt bestämmelserna får en myndighet eller ett annat allmänt organ inte efterforska bl.a. meddelare i andra fall än när det är uttryckligen tillåtet enligt TF respektive YGL. Efterforskning är tillåten när meddelaren har begått brott enligt TF eller YGL. Det är då endast JK som är behörig att utreda brottet.

15.2.3 Det praktiska förfarandet

För att lättare förstå på vilket sätt Eppo-förordningen och den svenska lagstiftningen kommer att samspela kan det vara på sin plats att kort beskriva samverkan mellan framför allt åklagare och polisen i en förundersökning.

När en åklagare har beslutat att inleda förundersökning lämnar åklagaren normalt över det material som han eller hon har haft som grund för sitt beslut till Polismyndigheten. Det kan t.ex. vara en brottsanmälan, material från en tillsynsmyndighet eller något annat underlag. Tillsammans med det kan åklagaren lämna anvisningar om hur utredningsarbetet bör läggas upp. Eftersom åklagare och polis-

män tillhör olika myndigheter blir handlingar som utväxlas mellan dem allmänna. De polismän som biträder åklagaren hämtar in skriftligt material, förhör vittnen och andra som kan ha uppgifter att lämna, utför tekniska undersökningar, verkställer åklagarens beslut om tvångsmedel och förhör den eller de misstänkta. Åtgärderna dokumenteras löpande. Hur täta kontakterna är mellan åklagaren och polismännen varierar, beroende på ärendets art. Dokumentationen görs normalt tillgänglig för åklagaren genom att han eller hon får tillgång till dokumentationen i polisens it-system. Ibland överlämnas kopior på handlingar vid personliga sammanträffanden eller på annat sätt. Sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ och 35 kap. 1 § OSL gäller normalt så länge förundersökningen fortfarande pågår. Det material som tas in i förundersökningsprotokollet blir som huvudregel inte allmänna handlingar innan protokollet har färdigställts. Eftersom förundersökningen görs i svenska myndigheters verksamhet styrs allmänhetens tillgång till handlingar av i vilken utsträckning som handlingarna är inkomna, upprättade respektive expedierade i TF:s mening (se avsnitt 15.2.2).

När det gäller Eppo kommer det praktiska samarbetet mellan de europeiska delegerade åklagarna och de polismän som biträder dem sannolikt att se likadant ut. Skillnaden är emellertid att det blir fråga om utväxling av handlingar mellan en svensk myndighet och ett EU-organ respektive ett EU-organs tillgång till uppgifter hos en svensk myndighet.

15.3 Svenska regler är inte tillämpliga på Eppo

15.3.1 Reglerna om handlingsoffentlighet gäller inte för Eppo

Utredningens bedömning: Regleringen i TF, YGL och OSL är inte tillämplig för Eppo. Det innebär att bestämmelserna om handlingsoffentlighet, sekretess och meddelarfrihet inte gäller för uppgifter som förvaras hos Eppo, trots att förvaringen äger rum i Sverige.

Skälen för utredningens bedömning: Ett grundläggande krav för att en handling ska anses som allmän är att den förvaras hos en myndighet eller ett annat allmänt organ. Myndigheter är organ som ingår

i den statliga och kommunala organisationen. Offentlighetsprincipen kan i vissa fall genom författning utvidgas att gälla hos annan som utför vissa offentligrättsliga uppgifter.

Eftersom Eppo är ett EU-organ, och alltså inte ingår i den statliga organisationen, kan en handling där inte vara allmän i TF:s mening. Det innebär att reglerna om handlingsoffentlighet i TF inte är tillämpliga för Eppo. Inte heller bestämmelserna i OSL, som reglerar myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar, gäller för Eppo. Detsamma gäller reglerna om meddelarfrihet i TF och YGL.

Att OSL inte är tillämplig för Eppo hindrar emellertid inte, som kommer att framgå i det följande, att bestämmelserna i TF och OSL ändå får betydelse för Eppos verksamhet, eftersom den kommer att utövas i nära samarbete med vissa svenska myndigheter. För de senare gäller givetvis svenska regler. Dessutom anger Eppo-förordningen, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 15.4.3, att nationell rätt ska tillämpas i partsinsynsfrågor och att nationell rätt ska tillämpas för dem som bistår Eppo, vilket behandlas i avsnitt 15.5.

15.3.2 Principiella skillnader mellan svensk rätt och EU-rätt

Skilda utgångspunkter

Som framgått i avsnitt 15.2.2 är utgångspunkten i svensk rätt öppenhet, dvs. att det finns en grundläggande rätt för envar att ta del av allmänna handlingar. Det är först om det finns föreskrivna begränsningar i sekretesslagstiftningen som den rätten inskränks. Även inom EU finns det numera, i vissa avseenden, en grundläggande öppenhet. EU-rätten har emellertid utvecklats från den motsatta ståndpunkten, nämligen att det för arbetet i de gemensamma institutionerna rådde traditionell diplomatisk förtrolighet. Huvudregeln har för EU-organens del således varit sekretess och tystnadsplikt. Först kring årsskiftet 1993/94 beslutade rådet och kommissionen att anta regler för allmänhetens tillgång till sådana handlingar som hade upprättats hos och förvarades hos de institutionerna. Genom Amsterdamfördraget lades det fast en skyldighet för rådet och Europaparlamentet att fastställa regler om handlingsoffentlighet. Senare antogs öppenhetsförordningen. Den bygger, i likhet med den svenska offentlighetsprincipen, på idén att allmänheten som huvudregel ska

ha rätt att ta del av handlingar och att sekretess endast ska gälla undantagsvis och bara om rekvisiten i en uttömmande lista över sekretessundantag i förordningen är uppfyllda. En närmare beskrivning av allmänhetens tillgång till handlingar hos EU:s institutioner finns i Sekretess i det internationella samarbetet, prop. 2012/13:192, s. 18 f.

Artikel 15.3 FEUF utgör numera grunden för öppenheten i EU:s organ. Där föreskrivs bl.a. att rådet, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, genom förordningar ska fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. Institutionerna ska säkerställa öppenhet i sitt arbete och ska i sina arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens, organets eller byråns handlingar i enlighet med dessa förordningar.

Viktiga principiella skillnader

Eftersom TF och OSL inte kommer att gälla för Eppo finns det åtminstone tre principiellt viktiga skillnader mellan den svenska regleringen och Eppo-förordningen när det gäller sekretess. Den första är själva utgångspunkten, dvs. att sekretess, om inte annat anges, ska gälla i Eppo-utredningar medan utgångspunkten i svenska brottsutredningar är den motsatta, nämligen handlingsoffentlighet. Även om det i allmänhet råder sekretess för förundersökningsuppgifter åtminstone under delar av brottsutredningen också i Sverige är alltså utgångspunkten den motsatta. Det är enbart om det finns rättsliga förutsättningar för sekretess som sådan föreligger.

Den andra principiellt viktiga skillnaden är möjligheten för enskilda att få sekretessfrågan prövad. Genom den konstruktion som används i Sverige finns det möjlighet att begära ut handlingar från en förundersökning och, om handlingen inte lämnas ut, att begära att frågan prövas rättsligt i domstol. Någon motsvarande möjlighet kommer såvitt utredningen kan bedöma, inte att finnas i Eppos utredningsverksamhet. Det kommer att gälla även när Eppos utredningar bedrivs i Sverige.

Den tredje viktiga skillnaden är meddelarfriheten. Som framgått i avsnitt 15.2.1 föreskriver reglerna i Eppo-förordningen en fullständig tystnadsplikt, utan andra undantag än för information som redan har lagligen offentliggjorts. Även i svensk rätt gäller tystnads-

plikt, dock inte utan undantag. I stället kan huvudregeln sägas vara att det råder meddelarfrihet om det inte finns föreskrifter om inskränkningar i den.

15.4 Offentlighet och sekretess hos Eppo

15.4.1 Andra handlingar än ärendeakter

Som framgår i avsnitt 15.2.1 finns det regler i Eppo-förordningen om offentlighet och sekretess. Regleringen är tydlig när det gäller den administrativa verksamheten. Enligt artikel 109.1 gäller öppenhetsförordningen för andra handlingar än Eppos ärendeakter. Det innebär att när det gäller t.ex. administrativa uppgifter hos Eppo liknar rätten för enskilda att ta del av uppgifter det som gäller enligt svensk rätt. Sådana handlingar kan alltså begäras ut av enskilda och Eppos beslut i frågor om utlämnande kan överklagas till EU-domstolen eller bli föremål för Europeiska ombudsmannens tillsyn.

15.4.2 Eppos ärendeakter

När det däremot gäller uppgifter i Eppos brottsutredningar finns det ingen bestämmelse i Eppo-förordningen som entydigt talar om vad som gäller. Motsatsvis av artikel 109.1 och med beaktande av vad som föreskrivs om konfidentialitet och tystnadsplikt i artikel 108 framstår det som att sådana uppgifter kommer att omgärdas av en omfattande sekretess.

Utifrån vad som anges i artikel 111, om såväl känsliga icke säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter, kommer det i praktiken att vara Eppos interna föreskrifter som avgör vilket sekretesskydd som ska gälla för de uppgifter som finns i myndighetens brottsutredningar. I det rådsbeslut om skydd för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter som artikel 111.2 hänvisar till går det att få viss ledning. Där kategoriseras uppgifter som säkerhetsskyddsklassificeras i en av fyra kategorier, från den högsta "EU top secret" via "EU secret" och "EU confidential" till den lägsta klassificeringsnivån "EU restricted". Till den sistnämnda kategorin ska enligt rådsbeslutet uppgifter och material vars

obehöriga röjande skulle kunna medföra endast ringa men för EU:s eller en eller flera medlemsstaters intressen hänföras.

Det kan noteras att begreppet ”classified information” används i såväl Eppo-förordningens som rådsbeslutets engelska språkversioner för det som i den svenska språkversionen uttrycks som ”säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter”. Begreppet i fråga används i säkerhetsskyddslagen (2018:585). I 1 kap. 2 § den lagen definieras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som uppgifter som rör säkerhets känslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. Utredningen utgår från att det är samma definition som gäller enligt Eppo-förordningen och rådsbeslutet. Det är alltså i praktiken fråga om uppgifter som omfattas av viss sekretess. Skälet till tillägget i 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen att begreppet också omfattar uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig är att regleringen tar sikte inte endast på verksamheter som OSL tillämpas i, utan även exempelvis verksamheter som bedrivs i enskild regi, se Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89, s. 50 f.

Artikel 111.1 tar sikte på uppgifter som inte kan hänföras till någon av de fyra kategorierna i rådsbeslutet. Det är alltså fråga om uppgifter som har lägre skyddsvärde än uppgifter som omfattas av klassificeringen ”EU restricted”, men som ändå kan anses känsliga. Enligt utredningens mening torde det, med hänsyn till att ärendeakter enligt artikel 109.1 inte omfattas av öppenhetsförordningens tillämpningsområde, innebära att i praktiken samtliga uppgifter i Eppos ärendeakter kommer att omfattas av Eppos interna regelverk för sekretess, antingen som säkerhetsskyddsklassificerade eller som på annat sätt känsliga uppgifter.

Det har hittills inte publicerats några interna föreskrifter och det är därför inte möjligt för utredningen att i detalj uttala sig om vilket sekretesskydd som kommer att gälla för uppgifter hos Eppo. Däremot går det att utifrån nämnda rådsbeslut, som de interna reglerna enligt artikel 111.2 ska överensstämja med för att säkerställa en likvärdig nivå på skyddet av uppgifter, att dra vissa slutsatser om vilken säkerhet som ska omgärda i vart fall säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Rådsbeslutet innehåller ganska detaljerade bestämmelser om hur säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska skyddas, såväl

administrativt som praktiskt. Det finns bl.a. regler om hur transport av sådana uppgifter, både genom överföring elektroniskt och fysiskt, ska genomföras, vilket skydd (t.ex. krypteringslösningar) som ska finnas och om utlämning av uppgifter. Rådsbeslutet tar sikte på EU-uppgifter men i artikel 4.3 föreskrivs att om medlemsstaterna matar in uppgifter med en nationell säkerhetsskyddsklassificering i unionens strukturer eller nät, ska rådet och generalsekretariatet skydda uppgifterna i enlighet med kraven för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter på motsvarande nivå.

Eftersom Eppos interna regelverk ska överensstämja med regleringen i rådsbeslutet får det förutsättas att uppgifter som omfattas av sekretess enligt svensk lagstiftning och som lämnas till Eppo från svenska myndigheter med upplysning om det kommer att skyddas på ett adekvat sätt.

Det går inte att med någon säkerhet säga vad som kommer att gälla för Eppo när det gäller sekretess förrän de interna regelverken är utformade och antagna. Trots det, särskilt med beaktande av vilken transparens inom EU som råder för uppgifter som inte omfattas av öppenhetsförordningen, gör utredningen bedömningen att det kan förutsättas att uppgifter som utgör en del av en brottsutredning inte kommer att lämnas ut, vare sig de är upprättade hos eller inkomna till Eppo. Därmed kan det också förutsättas att sekretessbelagda uppgifter som svenska myndigheter lämnar till Eppo, oavsett på vilket sätt Eppo ges åtkomst till uppgifterna, kommer att omgärdas av en sekretess som åtminstone motsvarar den svenska när uppgifterna finns hos Eppo.

15.4.3 Särskilt om partsinsyn

Utredningens bedömning: De svenska reglerna om partsinsyn uppfyller kraven i Eppo-förordningen men är i vissa delar inte direkt tillämpliga.

Utredningens förslag: En motsvarighet till kollisionsreglerna i OSL förs in i den nya lagen och tillämpas i stället för OSL:s bestämmelser i de situationer där partsinsynsbestämmelser aktualiseras i Eppos ärenden. Det införs också en bestämmelse som kompletterar rättegångsbalkens partsinsynsregler.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Regleringen i Eppo-förordningen

I artikel 45.2 andra stycket Eppo-förordningen anges att tillgång till Eppos ärendeakt för misstänkta och tilltalade och andra personer som är involverade i förfarandena ska beviljas av den handläggande europeiska delegerade åklagaren i enlighet med lagstiftningen i åklagarens medlemsstat. Det finns också en bestämmelse i artikel 41.2 b som innebär att misstänkta eller tilltalade vid Eppos straffrättsliga förfaranden ska åtnjuta bl.a. de processuella rättigheter om rätt till information och tillgång till material rörande ärendet som fastställs i direktiv 2012/13/EU om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden, så som det införlivats genom nationell lagstiftning. Det innebär att svenska regler om partsinsyn ska tillämpas.

Den svenska regleringen

Enligt 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken har en person som har underrättats om att han eller hon är skäligen misstänkt för ett brott och personens försvarare rätt att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Det krävs dock att det ska kunna göras utan men för utredningen. Det är förundersökningsledaren som, med beaktande av objektivitetsprincipen, avgör vilka delar av förundersökningen som den misstänkte kan tillåtas ta del av utan att det skadar utredningen.

När förundersökningsledaren har slutfört den utredning som han eller hon anser är nödvändig har den misstänkte och försvararen rätt att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. Det regleras i 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken. Den rätten gäller enligt andra stycket även efter det att åtal har väckts och fram till dess att åtalet slutligt har prövats eller saken annars slutligt har avgjorts.

I 24 kap. 9 a § rättegångsbalken finns en bestämmelse som ger en misstänkt person som frihetsberövas en särskild rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för ett beslut om anhållande eller häktning. Bestämmelsen är en del av det svenska genomförandet av direktiv 2012/13/EU.

Rätten till insyn för misstänkta kan kollidera med bestämmelser om sekretess i OSL. För att lösa sådana situationer finns det s.k. kollisionsregler i 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL. Utgångspunkten där är att sekretessen inte hindrar partsinsyn. Enligt 10 kap. 3 § OSL, till vilken både 23 kap. 18 och 18 a §§ rättegångsbalken hänvisar, får förundersökningsmaterial dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan göras utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. I 10 kap. 3 a § OSL, som gäller när en misstänkt och försvararen enligt 23 kap. 18 a § första stycket rättegångsbalken har underrättats om rätten att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen, begränsas tillämpningsområdet för 10 kap. 3 § OSL. När utredningen har kommit så långt att s.k. slutdelgivning har ägt rum gäller nämligen begränsningarna i fråga om rätten att ta del av en handling eller något annat material endast om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för beslutet i åtalsfrågan och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften.

Kollisionsbestämmelser införs i den nya lagen

Det framstår som oproblematiskt att Eppo ska tillämpa rättegångsbalkens bestämmelser om partsinsyn. Eppo-åklagarna ska tillämpa rättegångsbalkens regler i alla straffprocessuella sammanhang där Eppo-förordningen inte föreskriver något annat. Rättegångsbalken hänvisar emellertid när det gäller partsinsyn till kollisionsbestämmelserna i 10 kap. OSL. Som har framgått ska Eppo inte tillämpa OSL (se avsnitt 15.3.1). Samtidigt utgör kollisionsbestämmelserna en viktig begränsning i partsinsynen. Det behöver därför övervägas om och i så fall hur kollisionsbestämmelserna ska göras tillämpliga i Eppos svenska verksamhet.

Både 10 kap. 3 och 3 a §§ OSL har det uttryckliga syftet att komplettera rättegångsbalkens reglering om partsinsyn (se Misstänkta rätt till insyn i förundersökningen, prop. 2016/17:68, s. 66 f.). Para-

graferna i fråga innehåller inga direkta hänvisningar till övriga delar av OSL utan är tämligen generella till sin utformning. Teoretiskt skulle de därför kunna göras tillämpliga även vid Eppos handläggning, trots att de då behöver prövas mot de sekretessregler som gäller för Eppo i stället för mot OSL:s sekretessbestämmelser. Utredningen anser dock att det är tveksamt om man bör bryta ut några få bestämmelser ur OSL och göra dem tillämpliga för Eppo, i synnerhet som det inte ännu är känt vilka sekretessregler som ska gälla för Eppo i övrigt. Det bestäms, som nämnts i avsnitt 15.4.2, i stor utsträckning av Eppos interna regler. Mot den angivna bakgrunden framstår det som lämpligare att införa regler med motsvarande innehåll som OSL:s kollisionsbestämmelser i den nya lag som utredningen föreslår. Det bör också klargöras att det är de reglerna, i stället för OSL:s kollisionsbestämmelser, som gäller i Eppos ärenden i de situationer som anges i rättegångsbalkens partsinsynsbestämmelser.

När det gäller den närmare utformningen av de nya paragraferna anser utredningen att kollisionsbestämmelserna i OSL i allt väsentligt oförändrade kan tas in i den nya lagen. Naturligtvis innebär det en skillnad att Eppo kommer att pröva bestämmelserna mot sina sekretessregler i stället för mot OSL:s regler. Det framstår därför som tveksamt att upprätthålla den koppling till ”allmänt eller enskilt intresse” som föreskrivs i 10 kap. 3 § första stycket OSL, eftersom det är oklart vilka intressen som kommer att värnas i Eppos sekretessbestämmelser. En mer neutral formulering bör användas i stället. Utredningen föreslår att det krav på synnerlig vikt som anges i 10 kap. 3 § OSL ska gälla, men att det i stället bör kopplas till de intressen som bär upp sekretessregleringen. Kravet bör alltså uttryckas så att det av hänsyn till det intresse som sekretessen ska skydda ska vara av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, för att partsinsyn inte ska gälla beträffande en handling eller ett material. I övrigt bedömer utredningen att kollisionsreglerna i OSL kan användas som förebild för bestämmelserna i den nya lagen.

I Eppos utredningar kommer de europeiska delegerade åklagarna att vara förundersökningsledare. Det är därmed de som ska besluta i frågor som gäller vilka uppgifter en misstänkt kan få del av, se 23 kap. 21 d § första stycket rättegångsbalken. Ett begränsande sådant beslut kan enligt paragrafen anmälas till rätten av den misstänkte eller försvararen, när förundersökningsledaren har slutfört

den utredning som han eller hon anser är nödvändig. Om åklagarens beslut anmäls till rätten kommer alltså svensk domstol att överpröva den europeiska delegerade åklagarens beslut enligt de svenska partsinsynsbestämmelserna. Då ska domstolen emellertid göra prövningen med utgångspunkt i de sekretessregler som gäller för Eppo.

15.5 Sekretess för uppgifter hos svenska myndigheter

Utredningens bedömning: Det behövs inga ändringar i sekretessregleringen för att uppfylla kraven i Eppo-förordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Uppgifter som svenska myndigheter lämnar till Eppo

Det finns en rad situationer som förutsätter ett informationsutbyte mellan svenska myndigheter och Eppo, se bl.a. avsnitt 8.3.2. Utredningsförfarandet hos Eppo, som på samma sätt som för svenska åklagare bygger på ett nära samarbete med polisen, förutsätter en tät utväxling av information. Frågor om sekretess för handlingar som skickas till respektive från svenska myndigheter ska hanteras enligt svenska sekretessregler. Utredningens utgångspunkt är den som har redovisats i avsnitt 15.4.2, nämligen att uppgifter som avser Eppos brottsutredningar kommer att vara sekretesskyddade hos Eppo.

Handlingar som svenska myndigheter överlämnar till Eppo blir som regel allmänna handlingar hos de myndigheterna i enlighet med 2 kap. 10 § TF, eftersom de är expedierade. För att kunna hemlighålla uppgifter i allmänna handlingar som lämnas till Eppo krävs att det finns sekretessbestämmelser som möjliggör det. När det är fråga om uppgifter som lämnas till Eppo från svenska myndigheter som ett led i Eppos brottsutredningsverksamhet är sekretessen för förundersökningar i 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL tillämplig. Om uppgifterna i fråga har lämnats till Eppo av en annan myndighet än en brottsutredande myndighet gäller i stället 18 kap. 3 § OSL, med motsvarande innebörd som 18 kap. 1 § OSL. Det bör tilläggas att sekretessen i 18 kap. 1 och 3 §§ OSL gäller även innan en förundersökning har inletts, se t.ex. RÅ 2002 ref. 103. Utgångspunkten är så-

ledes att svenska regler om förundersökningssekretess möjliggör hemlighållande av uppgifter som lämnas till Eppo.

Uppgifter som Eppo lämnar till svenska myndigheter

När det gäller uppgifter som svenska myndigheter tar emot från Eppo i utredningsverksamheten kan även de hemlighållas med stöd av nyssnämnda bestämmelser i OSL eller i vissa fall 18 kap. 17 § OSL. Det bör understrykas att även 15 kap. 1 a § OSL kan vara tillämplig på uppgifter som kommer från Eppo.

Det bör noteras att nationella regler ska gälla i domstolsförfarandet. När Eppos åklagare lämnar uppgifter ur Eppos ärendeakter till svensk domstol kommer således uppgifterna att bli offentliga där i samma utsträckning som gäller när allmänna åklagare ger in handlingar till domstolen.

För uppgifter som inte är hänförliga till Eppos operativa verksamhet, utan är av administrativ karaktär, kommer öppenhetsförordningen att gälla när uppgifterna finns hos Eppo. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 21 kap. 1 eller 3 § OSL. Med hänsyn till den variation av uppgifter det kan vara fråga om är det inte möjligt att här redovisa om, och i så fall vilka, sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga i Sverige. I de situationer där det finns en svensk sekretessbestämmelse ska den givetvis tillämpas.

Sekretess hos dem som biträder Eppo

Framför allt hos Polismyndigheten kommer det att upprättas handlingar som är avsedda enbart för Eppos operativa verksamhet. Det kan vara fråga om exempelvis utskrifter av förhör, uppgifter som inhämtats från andra myndigheter eller andra handlingar som är avsedda att utgöra en del av Eppos ärendeakt. Så länge uppgifterna inte har expedierats till Eppo eller gjorts tillgängliga för Eppo i något av polisens it-system gäller de svenska sekretessreglerna.

Av artikel 108.2 följer att personer som medverkar eller bistår vid utförandet av Eppos uppgifter på nationell nivå ska vara bundna av sekretess i enlighet med vad som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning. Det innebär att Polismyndigheten och dess anställda ska

tillämpa OSL på samma sätt som när de biträder en svensk åklagare. Detsamma gäller andra myndigheter när de biträder Eppo. En motsvarande bestämmelse, inriktad på tystnadsplikt för uppgifter i utredningar, finns i artikel 108.5. Det svenska sekretessbegreppet innefattar såväl tystnadsplikt som frågan om utlämnande av handling, se avsnitt 15.2.2. Det som sagts här om sekretess gäller således även tystnadsplikt.

Det bör understrykas att det som anges i artikel 108.3 om att tystnadsplikten enligt förordningen ska gälla även efter avslutat uppdrag har sin motsvarighet i svensk rätt i 2 kap. 1 § OSL. Genom den bestämmelsen har förbudet att röja eller utnyttja uppgifter knutits till anställningen, uppdraget, tjänsteplikten eller liknande på ett sätt som gör att förbudet fortfarande gäller även om det förhållande som har föranlett att den enskilde fått del av uppgifterna, exempelvis anställningen, inte längre föreligger.

Slutsats

Utredningen bedömer alltså att befintliga svenska sekretessbestämmelser täcker de områden som kan behöva skyddas av sekretess och tystnadsplikt för att fullgöra åtaganden enligt Eppo-förordningen. Det är därför inte nödvändigt med några författningsändringar i den svenska sekretesslagstiftningen för att skydda uppgifter i samarbetet med Eppo.

15.6 Eppos rätt till tillgång till svenska uppgifter

15.6.1 Regleringen i Eppo-förordningen

I artikel 43.1, som är den bestämmelse i Eppo-förordningen som tydligast klargör vilken information Eppo ska ha rätt att ta del av, slås det fast att europeiska delegerade åklagare ska kunna få all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning, samt andra relevanta register som tillhör offentliga myndigheter, på samma villkor som de som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden.

Det finns emellertid också artiklar, som har diskuterats i andra sammanhang i detta betänkande, som för sin tillämpning förutsätter

ett visst informationsutbyte. Som exempel kan artikel 24.1–24.5 nämnas. Där ställs det krav på att svenska myndigheter ska rapportera till Eppo om brottsliga handlingar som kan ligga inom Eppos behörighet. I artikel 28.2 krävs att en svensk myndighet som vidtagit en brådskande åtgärd ska informera den europeiska delegerade åklagaren om det. I artikel 30.1 b och c anges att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna erhålla dels bl.a. handlingar, dels datauppgifter, inbegripet bankkontouppgifter och trafikuppgifter.

Vidare finns det artiklar som, även om de enligt sin ordalydelse inte förutsätter ett informationsutbyte, i praktiken innebär att information kommer att behöva lämnas från svenska myndigheter till Eppo. Som exempel på det kan nämnas artikel 30.4 som anger att Eppos åklagare ska kunna begära eller beordra alla åtgärder som är tillgängliga för åklagare enligt nationell lagstiftning i liknande nationella ärenden.

Det finns åtminstone två bestämmelser i förordningen som klargör att Eppo ska kunna begära ytterligare uppgifter i vissa fall. Den ena är artikel 24.9 som anger att Eppo i specifika fall får begära ytterligare relevant information som medlemsstaternas myndigheter har tillgång till. Den andra är artikel 24.10 som föreskriver att Eppo får begära annan information för att göra det möjligt för kollegiet att i enlighet med artikel 9.2 utfärda allmänna riktlinjer om tolkningen av skyldigheten att informera Eppo i vissa fall.

Även artikel 13.1 bör nämnas. Där föreskrivs att de europeiska delegerade åklagarna ska ha samma befogenheter som nationella åklagare när det gäller utredningar, lagföring och väckande av talan. Det innebär indirekt att de ska kunna få tillgång till samma information som de nationella åklagarna.

15.6.2 Eppo-åklagarnas tillgång till information

Utredningens bedömning: När en författning anger att undersökningsledare eller åklagare har rätt att få tillgång till information i en viss databas eller motsvarande krävs det inga lagstiftningsåtgärder för att Eppos åklagare ska ha motsvarande tillgång. Däremot måste det klargöras att Eppo ska omfattas i de författningar där det anges att en icke namngiven åklagarmyndighet ska ha rätt att få sådan tillgång.

Utredningens förslag: Med åklagarmyndighet ska i lag eller förordning även avses Eppo, om inte annat anges. Det ska dock inte gälla föreskrifter i OSL och den förordning som kompletterar den lagen.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Utgångspunkter

I artikel 43.1 slås det fast att europeiska delegerade åklagare ska kunna få all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning samt andra relevanta register. Den svenska regleringen av brottsbekämpande myndigheters behandling av information bygger emellertid inte längre på att informationen samlas i traditionella register och databaser. I stället har en teknikoberoende lösning valts som medger behandling i avancerade ärendehanteringssystem där olika uppgifter och dokument kan länkas samman. Det finns emellertid alltjämt vissa traditionellt uppbyggda register, framför allt i Polismyndighetens verksamhet. Misstankeregistret och belastningsregistret och de tre dna-registren är exempel på det. För en närmare redovisning av utvecklingen, se Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2009/10:85, s. 59 f.

Regleringen i artikel 43.1 i Eppo-förordningen måste läsas i ljuset av Eppo-förordningen i sin helhet, med särskilt beaktande av artikel 13.1. Utredningen uppfattar artikel 43.1 på det sättet att europeiska delegerade åklagare ska tillförsäkras tillgång till samma informationskällor som en svensk åklagare normalt har, däremot inte till all information som finns i dem eftersom informationen ska vara re-

levant. Med det får förstås att den ska vara relevant för Eppos verksamhet.

Kravet som ställs i Eppo-förordningen får alltså uppfattas på det sättet att Eppos åklagare ska ha tillgång till uppgifter som behandlas av polisen, åklagare eller andra myndigheter i samma utsträckning som en svensk åklagare har i motsvarande brottsutredningar. När svenska åklagare har tillgång till uppgifter i vissa utpekade register ska Eppos åklagare beredas samma tillgång, om registret innehåller uppgifter som är relevanta för Eppo.

Kravet på tillgång bör enbart gälla för de svenska europeiska delegerade åklagarna och för den svenska europeiska åklagaren när han eller hon har ställning som särskild åklagare (se avsnitt 7.2.3 och 7.2.4). Om en europeisk delegerad åklagare i en annan medlemsstat eller någon annan åklagare vid Eppo anser sig behöva uppgifter som finns i en svensk databas eller ett svenskt register bör det krävas att han eller hon vänder sig till någon av de svenska europeiska delegerade åklagarna med en begäran om att få den informationen. Sveriges möjligheter att avgöra vem inom Eppo som kan få del av uppgifterna är dock begränsade.

Författningar som ger "undersökningsledare" eller "åklagare" tillgång till information

Vissa författningar anger att en undersökningsledare eller åklagare har rätt att få tillgång till viss information. Om bestämmelsen är utformad på det sättet brukar den tolkas som att den gäller både för allmänna och särskilda åklagare.

I avsnitt 11.3.5 har utredningen redovisat ett antal bestämmelser i lagar på det finansiella området som utgör exempel av det slag som avses här, bl.a. 1 kap. 11 § LBF. Enligt bestämmelserna i fråga kan den som leder en förundersökning eller, i vissa fall när förundersökning inte pågår i Sverige, åklagaren begära och få tillgång till vissa uppgifter. Utredningen har utgått från att Eppos åklagare kommer att kunna begära och få tillgång till samma uppgifter. Det hör samman med utredningens förslag att de ska vara särskilda åklagare, och som sådana ha samma befogenheter som allmänna åklagare. De angivna bestämmelserna träffas emellertid inte av artikel 43.1, eftersom det inte är hos myndigheter som uppgifterna finns.

Utredningen har vid sin genomgång av den svenska lagstiftningen inte funnit några exempel på motsvarande bestämmelser som kan träffas av artikel 43.1. Skulle det emellertid finnas sådana måste utgångspunkten vara att Eppo-åklagare ska jämföras med svenska åklagare i fråga om rätten att få del av information när en författning anger att en undersökningsledare eller en åklagare har rätt att få tillgång till viss information. Ett annat förhållningssätt skulle enligt utredningens mening stå i strid med artikel 43.1.

Författningar som ger "åklagarmyndighet" eller "åklagarmyndigheter" tillgång till information

En författning kan även ge en åklagarmyndighet tillgång till viss information. Det kan göras på två olika sätt, antingen genom att åklagarmyndigheten i fråga namnges eller genom att det anges generellt att en åklagarmyndighet alternativt åklagarmyndigheter har tillgång till informationen. I det senare fallet brukar bestämmelsen tolkas på det sättet att den gäller även för särskilda åklagare, som JO och JK, när de utövar sin åklagarroll. Jfr t.ex. En modern och rätts-säker förvaltning – ny förvaltningslag, prop. 2016/17:180, s. 288 angående hur 3 § förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas.

För att kunna ge Eppo och myndighetens åklagare samma ställning som svenska åklagarmyndigheter och åklagare på det sätt som utredningen har funnit att förordningen kräver, är det enligt utredningens mening nödvändigt att formellt jämföra Eppo med andra åklagarmyndigheter. Det kan lämpligen göras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen i vilken det föreskrivs att med åklagarmyndighet avses i lag eller förordning även Eppo, om inte annat anges. Med en sådan generellt utformad bestämmelse behöver Eppo inte nämnas särskilt i alla de författningar som rör tillgång till information och som är avsedda att kunna tillämpas av åklagare eller åklagarmyndigheter. Det finns då ingen risk att någon författning förbises, där enligt kraven i Eppo-förordningen Eppo borde omnämnas. Om en sådan generell bestämmelse införs, kommer det dock i fortsättningen att behöva övervägas om uppgifterna är relevanta för Eppo varje gång det införs nya regler som ger åklagarmyndigheter tillgång till information.

Det finns många exempel på bestämmelser som ger en åklagarmyndighet tillgång till information. Här kan nämnas 6 § lagen

(1998:620) om belastningsregister, 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister, 9 § lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, 6 kap. 22 § första stycket 2 LEK, 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659), 2 kap. 15 § postlagen (2010:1045), 1 § förordningen (1967:502) om utdrag ur folkbokföringsdatabasen för utredning om brott, 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter, 19 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister, 3 och 6 §§ förordningen (1999:1135) om misstankeregister, 3 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och 5 kap. 5 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

Som utgångspunkt bör alltså Eppo anses vara en sådan åklagarmyndighet som genom bestämmelserna har eller kan få tillgång till uppgifter. Det bör i sammanhanget understrykas att artikel 43.1 inte kräver att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna få tillgång till mer information än vad nationella åklagare kan få tillgång till i liknande ärenden. Det innebär att det, för att tillgodose Eppo-förordningens krav, inte heller behöver göras några ändringar i de ändamålsbestämmelser som ligger till grund för när tillgång ska lämnas, under förutsättning att ändamålsbestämmelserna tar sikte på omständigheter som är relevanta för Eppos utredningar.

Undantag för bestämmelser i OSL

Även i OSL finns det bestämmelser som gäller för ospecificerade åklagarmyndigheter, både sekretessbestämmelser och sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 10 kap. 21–24 §§, 18 kap. 1, 3 och 17 §§ och 32 kap. 3 a §. Att tillämpa den bestämmelse som utredningen nu föreslår på bestämmelser i OSL som gäller för åklagarmyndigheter vore emellertid direkt olämpligt. OSL består av ett sammanhållet system av bestämmelser som utgår från principen om handlingsoffentlighet i TF och som en följd av det har ett väl avgränsat myndighetsbegrepp som uteslutande tar sikte på svenska myndigheter. Utredningen anser därför att OSL bör undantas från den nu föreslagna bestämmelsens tillämpningsområde. Det ligger i linje med slutsatsen att OSL inte är tillämplig på Eppo, se

avsnitt 15.3.1. Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) bör av samma skäl undantas, eftersom den kompletterar OSL.

Författningar som ger Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten tillgång till information

I ett antal författningar anges det att Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten har möjlighet att få tillgång till eller kan ha direktåtkomst till viss information. Eftersom det främst är fråga om författningar som reglerar personuppgiftsbehandling återkommer utredningen till behovet av författningsändringar i avsnitt 16.3.2 och 16.3.3.

Författningar som rör annat än tillgång till information

Det bör framhållas att det också finns författningar där det anges att någonting gäller för åklagare eller för en åklagarmyndighet, men som inte rör tillgång till information och som därför inte aktualiseras i detta sammanhang. Den nyss föreslagna regleringen träffar även sådana bestämmelser om det inte görs undantag. Utredningen återkommer till det i avsnitt 18.8.

15.6.3 Behovet av att bryta sekretess

Utredningens bedömning: Det behövs en sekretessbrytande bestämmelse för att det ska vara möjligt för svenska myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till Eppo enligt kraven i Eppo-förordningen.

Utredningens förslag: I den nya lagen införs en bestämmelse som klargör att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL får röjas för en särskild åklagare vid Eppo om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk åklagare.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Det finns sekretessbrytande regler som gäller gentemot Eppo

Mot bakgrund av de regler som har redovisats i avsnitt 15.6.1 ser utredningen framför sig att det framför allt är i tre olika situationer som informationsutbyte med Eppo aktualiseras. Den första är när Eppo-förordningen innehåller en bindande förpliktelse att lämna information, se t.ex. artikel 24.1 eller 43.1. Den andra är när en svensk myndighet har genomfört en viss åtgärd på Eppos begäran och den förutsätter att information lämnas till Eppo, se t.ex. artikel 28.2 eller 30.4. Den tredje är s.k. spontant uppgiftslämnande. Det sistnämnda avser situationer där en svensk myndighet tar initiativet till att lämna information till Eppo. Sådant uppgiftslämnande är svårt att knyta till en enskild bestämmelse i Eppo-förordningen. Det kan t.ex. röra sig om att en myndighet utanför rättsväsendet, som inte har någon anmälningsskyldighet, vänder sig direkt till Eppo för att lämna sekretessbelagd information som rör vissa ekonomiska oegentligheter.

Så länge uppgifter som ska lämnas till Eppo inte skyddas av sekretess torde det sällan uppstå problem med att lämna ut dem. När det däremot är fråga om sekretessbelagda uppgifter krävs dock att sekretesslagstiftningen tillåter det.

Det finns i OSL ett antal bestämmelser som möjliggör utlämnande av sekretessbelagda handlingar mellan myndigheter. Som nämnts är utgångspunkten i OSL dock att det är svenska myndigheter som omfattas av myndighetsbegreppet i lagen. De angivna reglerna kan därför inte tillämpas för att ge Eppo tillgång till uppgifter. Enligt 8 kap. 3 § OSL får emellertid sekretessbelagda uppgifter i vissa fall lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Enligt bestämmelsens första punkt får det göras om utlämnandet sker enligt särskild föreskrift i lag eller förordning. I andra punkten föreskrivs att utlämnande får ske om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas.

Är regleringen i 8 kap. 3 § OSL tillräcklig för Eppos behov?

Regleringen i 8 kap. 3 § OSL är visserligen generellt utformad, men den är inte skriven för att täcka behoven i en verksamhet som dagligen och i stor utsträckning behöver få tillgång till uppgifter som är sekretessbelagda hos svenska myndigheter. Det gäller både uppgifter som behandlas automatiserat och uppgifter i handlingar.

När det gäller kravet i den första punkten i 8 kap. 3 § OSL, som föreskriver att utlämnande får ske enligt särskild föreskrift i lag eller förordning, omfattar det inte bara svenska lagar och förordningar utan även EU-förordningar, se Anna Tansjö m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (Juno, den 1 januari 2020) kommentarerna till 8 kap. 1 och 3 §§. Det ska också noteras att kravet i första punkten inte innebär att det måste vara fråga om en uppgiftsskyldighet. Det är tillräckligt att uppgiften får lämnas, se proposition om ändring i sekretesslagen 1980:100 m.m., prop. 1981/82:186, s. 61. Det sagda innebär enligt utredningens bedömning att 8 kap. 3 § 1 OSL möjliggör alla typer av uppgiftslämnande till Eppo som direkt kan härledas till bestämmelser i Eppo-förordningen. Det gäller exempelvis vid rapportering enligt artikel 24 och vid diskussion om behörighet enligt artikel 25.

Om det skulle finnas situationer där den första punkten i 8 kap. 3 § OSL inte möjliggör uppgiftslämnande kan den andra punkten vara tillämplig. Den föreskriver att uppgiften får lämnas ut om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas. Det finns bl.a. i 10 kap. OSL sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för myndigheter att i olika situationer, trots sekretess, lämna uppgifter till andra myndigheter. Utredningen bedömer att dessa regler möjliggör uppgiftslämnande till Eppo i den omfattning som krävs för att samarbetet angående inrapportering till Eppo från myndigheter utanför rättsväsendet ska fungera på det sätt som Eppo-förordningen förutsätter.

Nackdelen med tillämpning av andra punkten i 8 kap. 3 § OSL är att den förutsätter att en bedömning ska göras i det enskilda fallet både av om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och om det står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas. Det första ledet torde vara

enkelt att bedöma, medan det andra ledet inte alltid är lika självklart. Redan den omständigheten att det behövs en bedömning av den frågan för varje sekretessbelagd uppgift som ska lämnas ut visar att den nuvarande regleringen inte är tillräcklig för att uppfylla kraven i Eppo-förordningen. Samtidigt är det viktigt att regleringen i 8 kap. 3 § OSL inte urvattnas på det sättet att uppgiftslämnande till en viss utländsk myndighet alltid görs slentrianmässigt.

Som framgått ska de svenska europeiska delegerade åklagarna ha tillgång till samma information som svenska åklagare. För att Eppos svenska verksamhet ska kunna fungera på avsett sätt bedömer utredningen att det är nödvändigt att skapa en särlösning. Det bör därför införas en reglering i den lag som ska komplettera Eppo-förordningen som klargör att en uppgift som omfattas av sekretess enligt OSL får röjas för en särskild åklagare vid Eppo om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk åklagare.

15.7 Meddelarfrihet

Utredningens bedömning: Meddelarfrihet kommer att gälla för dem som bistår Eppo i myndighetens operativa verksamhet.

Skälen för utredningens bedömning: I svensk rätt ges, som framgått i avsnitt 15.2.2, i vissa fall möjlighet för enskilda att straffritt lämna ut uppgifter till media trots att uppgifterna omfattas av sekretess. Det regleras genom den s.k. meddelandefriheten. Såvitt utredningen kan bedöma förutsätter Eppo-förordningen inte att andra regler måste gälla för Eppos brottsutredningar, jämfört med vad som gäller för svenska förundersökningar. Det anges i artikel 108.2 och 108.5 att personer som medverkar eller bistår vid utförandet av Eppos uppgifter ska vara bundna av, respektive iaktta, den sekretess och tystnadsplikt som föreskrivs i nationell lagstiftning.

Meddelarfriheten är en grundlagsskyddad rättighet i Sverige. Den får begränsas endast på det sätt som framgår i TF. Det finns inte, ens med beaktande av den lojalitetsplikt som ska gälla i relationen mellan Eppo och medlemsstaterna, skäl att behandla frågan om meddelarfrihet för uppgifter i Eppos brottsutredningar på annat sätt än i motsvarande svenska utredningar. Det som meddelarfriheten omfattar i dag bör således, såvitt avser dem som bistår Eppo i myndighetens

operativa verksamhet, gälla även i framtiden om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet.

Det bör dock påpekas att efterforskningsförbudet som gäller för svenska förhållanden inte kommer att gälla för Eppo, eftersom TF och YGL inte är tillämpliga för myndigheten. Dessutom kan det tänkas uppstå konflikter mellan de svenska reglerna om meddelarfrihet och de regler som Eppo internt ska besluta om enligt artikel 111, se avsnitt 15.4.2. Eftersom det regelverket inte är känt för utredningen bör slutsatsen om att meddelarfriheten kommer att gälla bevakas i den fortsatta beredningen.

15.8 Vissa gränsdragningsfrågor

15.8.1 De europeiska delegerade åklagarnas dubbla roller

En speciell situation är när de svenska europeiska delegerade åklagarna får tillgång till information från svenska myndigheter. De svenska europeiska delegerade åklagarna föreslås vara placerade vid Ekobrottsmyndigheten och anställda som svenska åklagare, se avsnitt 8.4.2. När de i sin roll som europeiska delegerade åklagare tar emot, upprättar eller expedierar handlingar gör de emellertid det som anställda av Eppo och för den myndighetens räkning. Då kommer Eppo-förordningen att vara tillämplig och handlingarna kommer således inte att bli allmänna handlingar där i enlighet med det som nyss sagts. När de åklagarna tar emot, upprättar eller expedierar handlingar i egenskap av svenska åklagare, kommer handlingarna däremot som regel att vara allmänna handlingar. Det är mot den bakgrunden inte svårt att se framför sig att det kan uppstå gränsdragningsproblem.

Som nämnts i avsnitt 15.2.2 finns en särskild bestämmelse i 2 kap 8 § TF som delvis adresserar frågan om dubbla roller. Bestämmelsen innebär att en handling som är ställd till en tjänsteman i annan egenskap än hans eller hennes anställning vid myndigheten inte blir en allmän handling annat än om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten. Paragrafen torde bli tillämplig när handlingar ställs till en svensk europeisk delegerad åklagare i den rollen, men skickas till den svenska myndighet där åklagaren är anställd. Det bör gälla trots att bestämmelsen, som brukar kallas för politikerundantaget, har kommit till för att handlingar

som myndighetsanställda, som har uppdrag t.ex. som fackligt förtroendevalda eller partifunktionärer, får i den egenskapen inte ska bli offentliga.

Det finns dessutom exempel i rättspraxis där bestämmelsen inte uttryckligen tillämpats men där handlingar ändå inte har ansetts vara allmänna handlingar vid myndigheten när de skickats till en tjänsteman inom ramen för ett sidouppdrag. Se t.ex. Kammarrättens i Stockholm dom den 9 december 2013, mål 6115-13, där handlingar som hade skickats till en expert i en statlig kommitté, i den egenskapen, inte ansågs vara inkomna till myndigheten som experten arbetade hos och därmed inte heller vara allmänna handlingar hos den myndigheten.

Motsvarande synsätt torde alltså kunna tillämpas när handlingar, som är ställda till de svenska europeiska delegerade åklagarna i den egenskapen, kommer in till den svenska åklagarmyndighet där de är anställda. Sådana handlingar bör då inte anses vara inkomna eller upprättade hos den myndigheten. De kommer därmed inte heller bli allmänna handlingar där.

15.8.2 Hanteringen av handlingar hos Eppo

Det kan uppstå en rad praktiska frågor kring hanteringen av handlingar när Eppos verksamhet i Sverige har kommit igång. Det gäller trots att hanteringen i huvudsak ska vara digital. För att på enklaste sätt motverka problem som hör samman med hanteringen av handlingar är det enligt utredningens mening viktigt att Eppos utrymmen är väl avgränsade och att det görs en tydlig åtskillnad mellan Eppos och Ekobrottsmyndighetens verksamhet. Det gäller såväl digitala som fysiska utrymmen.

Sådan åtskillnad är viktig även för att uppfylla bestämmelserna om immunitet som gäller för Eppos verksamhet. Unionens lokaler och byggnader ska enligt protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier vara okränkbara. De får inte genomföras, beslagtogs, konfiskeras eller exproprieras. Dessutom får unionens egendom och tillgångar inte utan tillstånd från EU-domstolen bli föremål för några administrativa eller rättsliga åtgärder. Vidare kräver protokollet att unionens arkiv ska vara okränkbara.

De nu anförda omständigheterna talar med styrka för att arrangementet kring de europeiska delegerade åklagarnas arbetsplatser behöver övervägas noggrant. Frågorna är emellertid av sådan praktisk natur att det är lämpligare att de löses i samråd mellan Sverige och Eppo än diskuteras i denna utredning. Utredningen återkommer i avsnitt 19.3.2 till hur ett sådant samråd skulle kunna gå till och vem som bör ansvara för det.

16 Dataskydd

16.1 Utredningsdirektiven

Det finns omfattande bestämmelser om dataskydd och behandling av personuppgifter i förordningen. Behandlingen av personuppgifter ska stå under tillsyn av Europeiska datatillsynsmannen, som också ska ha ett nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter.

Utredaren ska analysera behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författningsförslag och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga. I uppdraget ingår att beakta relevant arbete som pågår i EU.

16.2 Dataskyddet vid informationsutbyte med Eppo

16.2.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Allmänt om regleringen av dataskydd

Bestämmelserna om dataskydd finns i artikel 47–89 i Eppo-förordningen. Förordningen utarbetades parallellt med EU:s dataskyddspaket, som bestod av dels en förordning, dels ett direktiv. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i fortsättningen dataskyddsförordningen, gäller för personuppgiftsbehandling i allmänhet. För EU:s myndigheter och andra organ gäller dock – i stället för dataskyddsförordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer

och det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

Dataskyddsförordningen ska vidare enligt artikel 2.2 inte tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. För all sådan personuppgiftsbehandling gäller i stället Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, det s.k. dataskyddsdirektivet. Det direktivet har genomförts i svensk rätt, framför allt genom bestämmelser i brottsdatalagen (2018:1177) och brottsdataförordningen (2018:1202). Brottsdatalagen gäller emellertid inte om avvikande bestämmelser har meddelats i någon annan författning. Sådana bestämmelser finns framför allt i polisens brottsdatalag, lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (i fortsättningen Tullverkets brottsdatalag), lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (i fortsättningen Kustbevakningens brottsdatalag), lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (i fortsättningen Skatteverkets brottsdatalag) och lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (i fortsättningen åklagarväsendets brottsdatalag).

Regleringen i Eppo-förordningen efterliknar dataskyddsdirektivet

Artiklarna om dataskydd i Eppo-förordningen har i mycket stor utsträckning motsvarigheter i dataskyddsdirektivet. Det gäller beträffande ungefär tre fjärdedelar av artiklarna. Eppo har då motsvarande skyldigheter som en behörig myndighet i någon av medlemsstaterna. Det ska ses mot bakgrund av att flertalet artiklar om dataskydd i Eppo-förordningen behandlar frågor om dataskydd i Eppos operativa verksamhet, som består i brottsutredning och lagföring.

Regleringen i Eppo-förordningen har emellertid anpassats till att Eppo är en EU-myndighet. Det innebär bl.a. att personuppgiftsbehandlingen står under Europeiska datatillsynsmannens tillsyn och att förordning (EU) 2018/1725 gäller i stället för dataskyddsförordningen vid behandling av administrativa personuppgifter. Utredningen behandlar tillsynen i avsnitt 17.2.6.

Eppo-förordningen innehåller alltså artiklar som i allt väsentligt skapar samma dataskydd som dataskyddsdirektivet. Här kan t.ex. nämnas de grundläggande bestämmelserna om vilka personuppgifter som får behandlas, vilka grundläggande krav som ställs på behandlingen och hur det garanteras att personuppgifterna inte behandlas längre än vad som behövs (artiklarna 47, 49–53 och 55). Samma reglering gäller för automatiserat beslutsfattande (artikel 56) och för enskildas rätt till information (artiklarna 57–62). Vidare åläggs Eppo motsvarande skyldigheter i egenskap av personuppgiftsansvarig som gäller enligt dataskyddsdirektivet (artiklarna 63–69 och 71–75). Bestämmelserna om överföring av personuppgifter till tredjeländer och till andra mottagare än myndigheter (artiklarna 80–84) motsvarar också i stort sett regleringen i dataskyddsdirektivet.

I skäl 93 framhålls att bestämmelserna om skydd av personuppgifter i Eppo-förordningen bör tolkas och tillämpas i enlighet med tolkningen och tillämpningen av dataskyddsdirektivet. Det innebär att svenska åklagare är väl förtrodda med hur regleringen av dataskyddet i Eppos operativa verksamhet ska tolkas och tillämpas.

Enligt artikel 1.2 b i dataskyddsdirektivet ska det säkerställas att behöriga myndigheters utbyte av personuppgifter inom unionen, när sådant utbyte krävs enligt unionsrätten eller nationell rätt, varken begränsas eller förbjuds av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter. Artikeln i fråga ger uttryck för de dubbla syftena med dataskyddsdirektivet, nämligen att både värna enskildas rätt till skydd av personuppgifter och tillgodose brottsbekämpande myndigheters behov av att kunna utbyta information.

Vissa artiklar om dataskydd är enbart av intern natur

Av de drygt tio artiklar som saknar motsvarighet i dataskyddsdirektivet avser en (artikel 48) dataskydd rörande Eppos administrativa uppgifter, vilket saknar intresse här. Sex artiklar behandlar Europeiska datatillsynsmannens roll och verksamhet och Eppos samarbete med denne (artiklarna 70 och 85–89), vilket också ligger utanför de frågor som utredningen behandlar. Några artiklar behandlar frågor som enbart rör Eppos interna verksamhet (artiklarna 76 och 78 samt större delen av artiklarna 77 och 79). De rör framför allt frågor om dataskyddsombud, hur dataskyddsombudet ska utses och hur ombudets verksamhet ska bedrivas. Kravet på att det ska finnas dataskyddsombud och vilken roll dataskyddsombudet ska ha motsvarar det som gäller enligt dataskyddsdirektivet. Artikel 54 avser överföring av personuppgifter mellan Eppo och andra EU-organ. De nu nämnda artiklarna kommer inte att behandlas vidare.

16.2.2 Bara ett fåtal bestämmelser kräver åtgärder

Det är bara någon enstaka av bestämmelserna om dataskydd i Eppoförordningen som kräver lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder. Innan utredningen redovisar övervägandena om det är det viktigt att belysa några grundläggande frågor som informationsutbytet avseende personuppgifter mellan å ena sidan svenska åklagare eller andra brottsbekämpande myndigheter och å andra sidan Eppo väcker. Det grundläggande vid informationsutbyte mellan svenska myndigheter och Eppo är att Eppo är en EU-myndighet.

I Brottsdatalag, prop. 2017/18:232, s. 364 f. diskuterade regeringen dataskyddet vid informationsöverföring till och från EU-organ. Regeringen konstaterade där bl.a. följande. Dataskyddsdirektivet reglerar bara överföringar av personuppgifter från medlemsstater till tredjeland och internationella organisationer. EU:s institutioner och organ, exempelvis Europol och Eurojust, och EU-informationssystem, som Schengens informationssystem (i fortsättningen SIS II) och tullinformationssystemet (i fortsättningen TIS), faller inte in under någon av dessa kategorier. I motsats till regleringen i det tidigare rambeslutet, som även reglerade överföring av personuppgifter till EU-organ eller EU-informationssystem, saknas det en sådan reglering i dataskyddsdirektivet. I artikel 2.3 b klargörs att direktivet

inte tillämpas på personuppgiftsbehandling som utförs av unionens institutioner, organ och byråer. Personuppgiftsbehandlingen inom EU:s institutioner och organ styrs i stället av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001.

Regeringen hänvisade till att det finns flera rättsakter om bl.a. polisiärt och straffrättsligt samarbete som innehåller särskilda bestämmelser om skydd av personuppgifter som överförs eller på något annat sätt behandlas i enlighet med rättsakterna. I några fall utgör dessa bestämmelser en komplett och enhetlig uppsättning regler som omfattar alla relevanta aspekter av dataskydd och som är mer detaljerade än direktivet. Regeringen delade utredningens uppfattning att reglerad uppgiftsskyldighet eller andra åtaganden och möjlighet att utbyta information med EU:s organ eller genom EU:s informationssystem som förekommer i andra rättsakter borde gälla framför dataskyddsdirektivet. Det innebar att personuppgifter även i fortsättningen kan överföras till t.ex. SIS II och TIS i samma utsträckning som hittills. Regeringen förutsatte också att om det inte fanns rättsakter skulle kommissionen på annat sätt komma att reglera informationsflödet och skyddet för personuppgifter till unionens institutioner, organ, byråer och informationssystem.

Utredningen tolkar regeringens uttalanden på sättet att EU:s organ förutsätts ha en adekvat nivå på skyddet av personuppgifter. Eppo-förordningen har på motsvarande sätt som vissa andra rättsakter en komplett och enhetlig uppsättning av dataskyddsregler. De är dessutom särskilt utformade för att motsvara det skydd som dataskyddsdirektivet garanterar. Eppos dataskyddsregler gäller dock framför allt för den interna verksamheten i Eppo och för informationsutbytet mellan europeiska delegerade åklagare i olika medlemsstater. Det som är av intresse i detta sammanhang är det som gäller för informationsutbytet mellan Eppo och svenska myndigheter eller andra mottagare i Sverige.

16.2.3 Definitioner

<p>Utredningens bedömning: Det finns inget behov av några definitioner i den föreslagna lagstiftningen.</p>
--

Skälen för utredningens bedömning: I artikel 2 i Eppo-förordningen definieras 23 olika begrepp som används i förordningen. Av dem motsvarar 17 (definitionerna 1, 7–16, och 18–23) definitioner som finns i dataskyddsdirektivet. En av dem, definitionen av medlemsstat, skiljer sig från dataskyddsförordningens definition eftersom rättsakterna har olika tillämpningsområden. Av de övriga sex (definitionerna 2–6 och 17) rör fyra Eppos anställda, en vad som avses med person och en vad som är unionens ekonomiska intressen. Definitionerna i dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom 1 kap. 6 § brottsdatalagen. De övriga begreppen kommer inte att användas i den svenska lagstiftningen som kompletterar Eppo-förordningen. Det finns därför inget behov av en bestämmelse som anger att Eppo-förordningens definitioner gäller i Sverige.

16.2.4 Dataskyddet för personuppgifter som lämnas av Eppo

Utredningens bedömning: Den del av dataskyddsregleringen i Eppo-förordningen som har betydelse för svenska myndigheter motsvarar i allt väsentligt regleringen i dataskyddsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt. Det behövs därför inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för de flesta av artiklarna.

Utredningens förslag: En bestämmelse i brottsdatalagen om överföring av personuppgifter till tredjeland ska ändras.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Personuppgifter som lämnas av Eppo

När det gäller personuppgifter som Eppo lämnar till en svensk myndighet eller ett annat organ eller till tredje man i Sverige kommer bestämmelserna om dataskydd i Eppo-förordningen att gälla till dess att uppgifterna når den svenska mottagaren. Eppo-förordningen kommer i vissa fall också att styra hur personuppgifterna får användas av mottagaren. Om det finns begränsningar i Eppo-förordningen som går utöver regleringen i dataskyddsdirektivet och det inte finns några motsvarande bestämmelser i den svenska lagstiftningen kan

det följaktligen krävas lagstiftningsåtgärder. Utredningen återkommer strax till det.

När en svensk myndighet, t.ex. svenska åklagare eller den svenska polisen, tar emot personuppgifter från Eppo kommer de svenska dataskyddsreglerna att gälla för den fortsatta behandlingen. Det innebär att brottsdatalagen med tillhörande författningar ska tillämpas på personuppgifter som Eppo i sin operativa verksamhet lämnar till bl.a. brottsbekämpande myndigheter. Genom att Eppo-förordningen till stor del efterliknar dataskyddsdirektivet gäller i allt väsentligt detsamma för Eppos verksamhet som det som föreskrivs i den svenska lagstiftningen. Någon lagstiftningsåtgärd krävs därför inte för de flesta av artiklarna. I den utsträckning det finns bindande begränsningar för hur uppgifterna får användas är dock svenska myndigheter skyldiga att följa dem. Det gäller även begränsningar som kan strida mot svensk lagstiftning, jfr t.ex. 5 kap. 1 § LIRB och 4 kap. 3 § lagen om en europeisk utredningsorder.

En kompletterande bestämmelse i brottsdatalagen

I 8 kap. 2 § brottsdatalagen regleras kravet på att en svensk myndighet inte får överföra personuppgifter som den har fått från en annan medlemsstat till ett tredjeland eller en internationell organisation utan förhandstillstånd av den som har överlämnat uppgiften. I vissa nödsituationer får dock en sådan personuppgift överföras utan förhandstillstånd. Det gäller, enligt paragrafens andra stycke, om medgivande på grund av tidsbrist inte kan inhämtas och överföringen är nödvändig för att avvärja en omedelbar och allvarlig fara för allmän säkerhet. Detsamma gäller om överföringen är nödvändig för att avvärja en omedelbar och allvarlig fara för andra väsentliga intressen för Sverige eller någon annan medlemsstat.

Enligt artikel 80.3 i Eppo-förordningen får en medlemsstat inte överföra operativa personuppgifter som erhållits från Eppo till ett tredjeland eller en internationell organisation. Det gäller dock inte om Eppo har godkänt en sådan överföring efter att ha beaktat alla relevanta faktorer, hur allvarligt brottet är, det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen överfördes och nivån på skyddet av personuppgifter i det tredje land eller den internationella organisation som personuppgifterna överförs till. Eftersom Eppo-förord-

ningen inte medger att personuppgifter överförs ens i nödsituationer utan att det finns ett förhandstillstånd, bör 8 kap. 2 § brottsdatalagen ändras så att det tydligt framgår. Det kan lämpligen göras genom att det införs ett nytt stycke i paragrafen. Eftersom förbudet enligt artikel 80.3 inte gäller för ärenden som har hänskjutits till nationella myndigheter enligt artikel 34 (se avsnitt 13.2.2), bör det av regleringen framgå att begränsningen inte gäller i sådana situationer.

16.2.5 Dataskyddet för personuppgifter som lämnas till Eppo

Utredningens bedömning: Eppo kan inte jämföras med en utländsk åklagarmyndighet när det gäller överföring av personuppgifter från svenska brottsbekämpande myndigheter. Däremot kommer Eppo-förordningen att vara en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande. Det behövs därför ingen kompletterande lagstiftning för att personuppgifter ska kunna lämnas till Eppo.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänna utgångspunkter

Den information som brottsbekämpande myndigheter hanterar omfattas i stor utsträckning av förundersökningssekretess eller annan sekretess. Utredningen har i avsnitt 15.6.3 diskuterat möjligheterna för svenska myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till Eppo. Det som diskuteras nu är enbart frågan hur vissa bestämmelser i författningar om dataskydd förhåller sig till Eppo.

Eppo kan inte jämföras med en utländsk stats åklagarmyndighet

Om personuppgifter lämnas till Eppo av en svensk myndighet, t.ex. en svensk åklagare eller den svenska polisen, gäller de svenska dataskyddsreglerna till dess att uppgifterna överlämnas till Eppo. Däremot förefaller regleringen i 8 kap. brottsdatalagen, som behandlar överföring av personuppgifter till utländska mottagare, inte vara tillämplig. Det framgår av de uttalanden som regeringen gjorde när den

lagen infördes, se prop. 2017/18:232 s. 364 f. och avsnitt 16.2.2. Sådan överföring regleras inte heller i Eppo-förordningen. Där regleras enbart överföring från Eppo till tredjeland eller internationella organisationer.

De flesta av de lagar för brottsbekämpande myndigheter som kompletterar brottsdatalagen innehåller en bestämmelse om att personuppgifter får lämnas till bl.a. Europol och till en utländsk polis- eller åklagarmyndighet. Sådana bestämmelser finns i 2 kap. 7 § polisens brottsdatalag, 2 kap. 7 § Tullverkets brottsdatalag, 2 kap. 6 § Kustbevakningens brottsdatalag och 2 kap. 5 § åklagarväsendets brottsdatalag. Bestämmelserna är sekretessbrytande.

Frågan är om Eppo bör betraktas som en utländsk åklagarmyndighet och om det därmed inte behövs någon ytterligare reglering av möjligheten att lämna personuppgifter till Eppo. Utredningen anser att ett EU-organ, trots att det har motsvarande uppgifter som både en svensk och en annan stats åklagarmyndighet, inte rimligen kan betraktas som en utländsk åklagarmyndighet i bestämmelsernas bemärkelse. Eftersom det är fråga om sekretessbrytande bestämmelser bör de tolkas med försiktighet. Om ett EU-organ skulle jämföras med en utländsk myndighet skulle Europol inte behöva nämnas särskilt i paragraferna. Av samma skäl skulle Eurojust inte behöva nämnas, om den vore att jämföras med en utländsk åklagarmyndighet. Den reglering som finns talar alltså entydigt mot att Eppo bör betraktas som en utländsk åklagarmyndighet och att personuppgifter skulle kunna lämnas ut till Eppo på den grunden.

Uppgiftslämnande grundat på internationella överenskommelser

De nyss angivna bestämmelserna i olika myndigheters brottsdatalagar föreskriver också att personuppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande.

Eppo-förordningen är direkt bindande, om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet. För att Sverige ska kunna göra det krävs riksdagens godkännande. Eppo-förordningen får därför anses vara en sådan överenskommelse som avses i nu aktuella bestämmelser. Eppo är visserligen en EU-myndighet men den är också – efter-

som det rör sig om ett fördjupat samarbete – att betrakta som en mellanfolklig organisation. En sådan överenskommelse som avses kan täcka såväl spontant uppgiftslämnande som uppgiftslämnande på begäran. Eppo-förordningen förutsätter som nys nämnts båda delarna. Utredningen gör därför den bedömningen att det inte krävs någon kompletterande lagstiftning för att personuppgifter ska kunna lämnas till Eppo i den utsträckning som Eppo-förordningen förutsätter. Det är också viktigt att framhålla att vid uppgiftslämnande enligt en överenskommelse som riksdagen har godkänt krävs det inte någon bedömning i det enskilda fallet av om uppgiftslämnandet är i svenskt intresse.

16.2.6 Begränsningar i rätten att använda information

Utredningens bedömning: I 2 kap. 20 § brottsdatalagen föreskrivs att en svensk myndighet vid utlämnande av personuppgifter inte får ställa upp några andra användningsbegränsningar i förhållande till bl.a. EU-organ än som får ställas upp gentemot en svensk mottagare. Det kommer att gälla även i förhållande till Eppo. Det behövs därför ingen ytterligare lagstiftning.

Skälen för utredningens bedömning: Vid internationellt informationsutbyte mellan framför allt brottsbekämpande myndigheter får i vissa fall den som lämnar informationen ställa upp villkor för hur den får användas, t.ex. att informationen inte får användas för brottsutredning eller som bevisning i domstol. Det brukar kallas användningsbegränsningar.

Bestämmelser om när användningsbegränsningar får ställas upp finns bl.a. i 5 kap. 2 § LIRB, 2 kap. 7 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, 6 § lagen om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, 6 kap. 4 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, 4 kap. 4 § lagen om en europeisk utredningsorder och 6 § förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.

Det väcker frågan i vilken utsträckning en svensk myndighet får utnyttja möjligheten att föreskriva användningsbegränsningar när personuppgifter lämnas till Eppo. Enligt 2 kap. 20 § brottsdatalagen,

som genomför artikel 9.4 i dataskyddsdirektivet, får villkor om hur personuppgifterna får användas inte tillämpas i förhållande till mottagare i andra medlemsstater eller EU-organ, utom sådana villkor som är tillämpliga när personuppgifter i motsvarande fall lämnas ut nationellt. Den regleringen kommer således att gälla även i förhållande till Eppo.

Regleringen innebär att användningsbegränsningar inte får ställas upp i större utsträckning i förhållande till mottagare i andra medlemsstater än vad som är tillåtet i förhållande till mottagare i Sverige. Genom att samtliga medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet i Eppo har genomfört dataskyddsdirektivet kommer samma bestämmelser att gälla för alla. I 2 kap. 3 § brottsdataförordningen föreskrivs en skyldighet för den myndighet som har ställt upp användningsbegränsande villkor att informera mottagaren om villkoret. Utredningen bedömer att det inte behövs någon ytterligare lagstiftning på det området.

16.2.7 Delegerade akter

Utredningens bedömning: Kommissionens beslut om en delegerad förordning om personuppgiftsbehandling kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

Skälen för utredningens bedömning: I artikel 49.3 ges kommissionen rätt att anta delegerade akter avseende upprättande av en förteckning över de kategorier av operativa personuppgifter och de kategorier av registrerade som Eppo får behandla automatiserat eller i strukturerade manuella register enligt Eppo-förordningen.

I utredningens uppdrag ingår att beakta relevant arbete som pågår inom EU. Nyligen antog kommissionen med stöd av artikel 49.3 kommissionens delegerade förordning (EU) av den 14 oktober 2020 om ändring av rådets förordning (EU) 2017/1939 vad gäller de kategorier av operativa personuppgifter och de kategorier av registrerade vars operativa personuppgifter Europeiska åklagarmyndigheten får behandla i indexet över ärendeakter. Enligt artikel 115.6 i Eppo-förordningen ska den delegerade förordningen träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den inom en period på två månader från den dag då rättsakten del-

gavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Tidsperioden för invändningar kan förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ. Enligt utredningens bedömning föranleder den delegerade förordningen, som ännu inte har trätt i kraft, inte några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

16.3 Eppos tillgång till information

16.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

I artikel 43.1 slås det fast att europeiska delegerade åklagare ska kunna erhålla all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning, samt andra relevanta register som tillhör offentliga myndigheter, på samma villkor som de som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden. Artikel 43.2 reglerar Eppos tillgång till information i databaser och register som tillhör unionens institutioner, organ och byråer. Utredningen har i avsnitt 15.6.3 behandlat frågan om sekretess hindrar att Eppo får tillgång till uppgifter. Här behandlas enbart frågor som rör Eppos tillgång till personuppgifter.

Innehållet i artiklarna 44–46 – med undantag av artikel 45.2, som har behandlats i avsnitt 15.4.3 – rör framför allt frågor om Eppos ärendehanteringssystem och tillgången för personer inom Eppo till uppgifter i det. De artiklarna behandlas därför inte vidare här.

16.3.2 Eppo-åklagares tillgång till information

Utredningens bedömning: I de författningar där det anges att Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten har rätt att få tillgång till information i en viss databas eller motsvarande krävs det att Eppo läggs till för att myndigheten ska få motsvarande tillgång.

Utredningens förslag: Genom ändringar i polisens brottsdatalog, Tullverkets brottsdatalog, Kustbevakningens brottsdatalog, Skatteverkets brottsdatalog och åklagarväsendets brottsdatalog samt i några förordningar ges Eppos åklagare samma tillgång till personuppgifter som behandlas av andra brottsbekämpande myndigheter och uppgifter i databaser som en allmän åklagare. I förhållande till Eppo införs sekretessbrytande regler som omfattar några bestämmelser i 18 kap. OSL.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Eppo ska beredas tillgång

Utredningen har tidigare behandlat åklagarrollen (se t.ex. avsnitt 5.1 och 7.2.1). Enligt svensk rätt utövas den av enskilda personer. När det gäller administrativa frågor skiljer sig emellertid åklagarväsendet inte från det som gäller för flertalet myndigheter. Det är alltså myndigheterna inom åklagarväsendet som ges förpliktelser eller rättigheter i lagstiftningen när det inte är fråga om att utöva åklagarrollen. Ett typiskt exempel på det är dataskyddslagstiftningen. För att kunna ge Eppo och myndighetens åklagare samma befogenheter som svenska åklagare är det därför enligt utredningens mening nödvändigt att formellt jämställa Eppo med andra åklagarmyndigheter. I avsnitt 15.6.2 har utredningen föreslagit att med åklagarmyndighet ska i lag eller förordning även avses Eppo, om inte något annat anges. Förslaget träffar även bestämmelser om dataskydd, om inte något undantag görs.

När en myndighet ges möjlighet att få tillgång till uppgifter är det den myndigheten som ansvarar för att enbart de personer som behöver det får tillgång till dem, se 3 kap. 6 § brottsdatalogen. Även om brottsdatalogen inte gäller för Eppo motsvarar reglerna i Eppo-för-

ordningen, som utredningen tidigare konstaterat, regleringen i dataskyddsdirektivet. Därmed framstår det som naturligt, trots utgångspunkten att endast de svenska europeiska delegerade åklagarna bör ges tillgång till relevant information, att i författning reglera Eppos tillgång till uppgifter på samma sätt som för andra myndigheter. Det innebär att det i författningen bör anges att Eppo ska ha tillgång till uppgifterna i fråga.

Det bör i sammanhanget framhållas att eftersom Eppo – i motsats till övriga myndigheter som ges tillgång till information enligt de nu aktuella författningarna – inte står under tillsyn av svenska myndigheter, så frånhänder sig Sverige därmed möjligheten att låta fristående tillsynsorgan kontrollera hur personuppgifterna används. I stället kommer tillsynen att utövas enligt Eppo-förordningen, bl.a. av Eppo internt och av den Europiska datatillsynsmannen. Det blir en direkt följd om Sverige väljer att delta i det fördjupade samarbetet (se avsnitt 17.2.6).

Som utgångspunkt bör alltså Eppo anses som en sådan åklagarmyndighet som har eller kan få tillgång till uppgifter. Det bör i sammanhanget understrykas att artikel 43.1 inte kräver att de europeiska delegerade åklagarna ska kunna få tillgång till mer information än vad nationella åklagare kan få tillgång till i liknande ärenden. Det innebär att det för att tillgodose Eppo-förordningens krav inte heller behöver göras några ändringar i de ändamålsbestämmelser som ligger till grund för när tillgång ska lämnas, under förutsättning att ändamålsbestämmelserna tar sikte på omständigheter som är relevanta för Eppos utredningar.

Utredningen ser framför sig att i den praktiska hanteringen kommer de svenska europeiska delegerade åklagarna att ha direkt tillgång till svenska system och databaser, men att it-systemen inte kommer att vara direkt sammanlänkade med Eppos system. Det bör alltså krävas dels någon form av handläggningsåtgärd av en svensk europeisk delegerad åklagare, dels en överföring av informationen till Eppos system för att göra uppgifterna tillgängliga för någon annan inom Eppo än de svenska europeiska delegerade åklagarna.

Som redan nämnts har utredningen i avsnitt 15.6.2 föreslagit att Eppo ska anses som en åklagarmyndighet när det i en författning anges att något gäller för en ospecificerad åklagarmyndighet. Här är fokus på de fall där åklagarmyndigheterna nämns vid namn och den av utredningen föreslagna bestämmelsen således inte är tillämplig.

Författningar som ger Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten tillgång till information

I ett antal författningar anges att Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten eller båda myndigheterna kan få tillgång till eller kan ha direktåtkomst till information. Genom författningarnas ordalydelse framgår det att det endast är de namngivna myndigheterna som ges tillgång. I de fallen har de svenska europeiska delegerade åklagarna, eller Eppo, därmed inte samma möjligheter. Att de europeiska delegerade åklagarna kan ha eller få tillgång till informationen i sin egenskap av svenska åklagare är en annan sak. Det kan inte anses uppfylla Eppo-förordningens krav.

Mot bakgrund av det anförda bör det, när det anges i en författning att Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten kan få tillgång till information, övervägas om Eppo-åklagare ska ges samma möjlighet att få tillgång till informationen som andra åklagare.

De brottsbekämpande myndigheternas personuppgiftsförfattningar

I 2 kap. 8 § polisens brottsdatalag ges bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL, rätt att ta del av personuppgifter hos polisen som har gjorts gemensamt tillgängliga i polisorganisationen. Det kan t.ex. röra sig om brottsanmälningar i polisens anmälnings-system. En förutsättning för att den här typen av uppgifter ska lämnas ut är att den begärande myndigheten behöver dem i sin brottsbekämpande verksamhet. Den prövningen görs av den myndighet som begär uppgifterna. Motsvarande bestämmelser för uppgifter hos andra brottsbekämpande myndigheter finns i 2 kap. 8 § Tullverkets brottsdatalag, 2 kap. 7 § Kustbevakningens brottsdatalag, 2 kap. 8 § Skatteverkets brottsdatalag och 2 kap. 6 § åklagarväsendets brottsdatalag. De sekretessbrytande bestämmelserna har tillkommit för att skapa förutsättningar för direktåtkomst, se bl.a. prop. 2009/10:85 s. 186 f.

Det råder ingen tvekan om att den information som avses i 2 kap. 8 § polisens brottsdatalag och motsvarande bestämmelser i de andra lagarna kan vara relevant för de svenska europeiska delegerade åklagarna i deras utredningar. Mot bakgrund av utformningen av artikel 43.1 bör de europeiska delegerade åklagarna på motsvarande sätt

som svenska åklagare kunna få del av de uppgifter som bestämmelserna avser. Det kan diskuteras vilket behov det finns av att lägga till Eppo bland de myndigheter som anges i bestämmelserna, mot bakgrund av bedömningen i avsnitt 15.6.3 avseende 8 kap. 3 § OSL och förslaget om en bestämmelse som kompletterar den paragrafen. Frågan om sekretessen kan brytas har emellertid ett så nära samband med regleringen om direktåtkomst i de nu aktuella lagarna att utredningen anser att tillgången till uppgifter bör regleras på samma sätt för Eppo som för övriga berörda myndigheter. Risken är annars stor att regleringen i dataskyddslagarna kan uppfattas som uttömmande. Eppo bör alltså läggas till bland myndigheterna som räknas upp i 2 kap. 8 § polisens brottsdatalog och motsvarande ändringar bör göras i 2 kap. 8 § Tullverkets brottsdatalog, 2 kap. 7 § Kustbevakningens brottsdatalog, 2 kap. 8 § Skatteverkets brottsdatalog och 2 kap. 6 § åklagarväsendets brottsdatalog.

I 2 kap. 9 § polisens brottsdatalog regleras rätten för åklagarmyndigheter att ta del av uppgifter om huruvida personer förekommer i register över dna-profiler. Där anges att Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har en sådan rätt. Paragrafen saknar motsvarighet i övriga myndigheters brottsdatalogar. Eftersom svenska åklagare kan få tillgång till sådana uppgifter som avses i paragrafen och uppgifterna kan vara relevanta i Eppo-utredningar, bör de svenska europeiska delegerade åklagarna kunna få tillgång till samma information. Därför bör Eppo läggas till bland de myndigheter som räknas upp i paragrafen.

I 2 kap. 10 § polisens brottsdatalog regleras rätten för vissa myndigheter att ta del av personuppgifter som behandlas i fingeravtrycks- och signalementsregister. Ekobrottsmyndigheten men inte Åklagarmyndigheten har enligt paragrafen rätt att ta del av sådana uppgifter. Skälet till det är att åklagare sällan behöver tillgång sådana uppgifter, men att de poliser som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten kan behöva tillgång till uppgifterna. Det utvecklas närmare i Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning, prop. 2017/18:269, s. 298 och prop. 2009/10:85 s. 191 f., 332 och 358. Paragrafen saknar motsvarighet i övriga myndigheters brottsdatalogar. Eftersom det inte kommer att bedrivas polisverksamhet hos Eppo kan artikel 43.1 inte anses kräva att Eppo ska få tillgång till uppgifterna. Eppo kan däremot anlita biträde av polisen som då, i sin verksamhet, har tillgång till

uppgifterna. Någon ändring av 2 kap. 10 § polisens brottsdatalag bör därför inte göras.

Enligt 6 kap. 7 § polisens brottsdatalag har bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten rätt att ta del av vissa personuppgifter som behandlas av Nationellt forensiskt centrum (i fortsättningen NFC), som är en del av Polismyndigheten. Bestämmelsen, som av naturliga skäl saknar motsvarighet i övriga myndigheters brottsdatalagar, gör det möjligt för NFC att sprida kunskap till brottsbekämpande myndigheter som kan vara till nytta i den brottsbekämpande verksamheten, se Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m., prop. 2014/15:94, s. 135. Det finns ingen allmän skyldighet enligt Eppo-förordningen att sprida kunskap till Eppo. Den nu aktuella bestämmelsen omfattas inte av kraven i artikel 43.1. Utredningen anser därför att det inte är nödvändigt att låta Eppo ingå bland de myndigheter som anges i bestämmelsen. Någon lagändring behöver därför inte göras.

En bestämmelse som inte riktigt träffar det som diskuteras här, dvs. i vilka situationer Eppo ska kunna få tillgång till uppgifter, finns i 6 kap. 1 § polisens brottsdatalag. Eftersom ett flertal bestämmelser i den lagen behandlas i detta avsnitt har utredningen ändå funnit skäl att behandla paragrafen här. Den reglerar viss personuppgiftsbehandling vid NFC. Enligt första stycket 2 får NFC behandla personuppgifter om det behövs för att utföra forensiska analyser, undersökningar eller jämförelser åt bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Enligt paragrafens första stycke punkten 3 c får NFC behandla personuppgifter när NFC utför motsvarande uppgifter åt bl.a. ett EU-organ med brottsbekämpande uppgifter. Eppo omfattas således redan av regleringen och behöver därför inte läggas till bland myndigheterna i första stycket punkten 2.

Även sekretess enligt 18 kap. OSL bör brytas

Direktåtkomst förutsätter i många fall sekretessbrytande regler. I de paragrafer i myndigheternas brottsdatalagar som nyss nämnts föreskrivs att uppgifter ska lämnas ut till andra brottsbekämpande myndigheter utan hinder av sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL. Däremot sägs det inget om sekretess enligt 18 kap. OSL, som är den vanligaste sekretessen i förundersökningar. Det be-

ror enligt förarbetena på att bestämmelserna i 18 kap. 1 och 2 §§ OSL till skydd för intresset att förebygga och förhindra brott är tillämpliga hos alla brottsbekämpande myndigheter och att det därmed i de flesta fall inte bör innebära någon skada för verksamheten att lämna ut uppgifterna. Det förutsätter emellertid att det är möjligt att på förhand bedöma om en viss förundersökning eller motsvarande kan lämnas ut. En sådan bedömning bör kunna göras för olika brottstyper eller olika slags underrättelseprojekt. På motsvarande sätt bör det redan enligt gällande bestämmelser vara möjligt att bedöma den risk som kan vara förknippad med att lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av någon annan bestämmelse i 18 kap. OSL. Något generellt behov av att bryta sekretessen enligt 18 kap. OSL ansågs därför inte föreligga (prop. 2009/10:85 s. 194 f., se även prop. 2014/15:63 s. 110).

Den bedömning som gjordes i fråga om behovet av sekretessbrytande regler mellan svenska brottsbekämpande myndigheter har dock inte relevans i förhållande till Eppo, eftersom OSL inte gäller för den myndigheten. Därmed aktualiseras frågan om paragraferna behöver ändras för att Eppos åklagare ska få samma tillgång till uppgifter som en allmän åklagare. Enligt utredningens mening är en ändring nödvändig för att uppfylla åtagandena i Eppo-förordningen. Om det inte finns en sådan sekretessbrytande bestämmelse kommer de svenska europeiska delegerade åklagarna inte att kunna t.ex. ta del av uppgifter i polisens it-system.

Paragraferna i fråga bör därför ändras på det sättet att uppgifter även får lämnas till Eppo utan hinder av sekretess enligt 18 kap. 1 eller 17 § OSL. Den förstnämnda paragrafen reglerar sekretess i förundersökningar och den sistnämnda sekretess för uppgifter som rör internationellt samarbete i brottsbekämpande syfte. Någon sekretessbrytande regel för uppgifter som är sekretessbelagda enligt 18 kap. 2 § OSL bör däremot inte komma i fråga, eftersom den sekretessen skyddar uppgifter i underrättelseverksamhet och sådana uppgifter inte är relevanta för Eppo. Det finns enligt utredningens mening inte heller något behov av att medge att sekretessen bryts för några andra bestämmelser i 18 kap. OSL. Ändringar med den angivna innebörden bör alltså göras i 2 kap. 8 § polisens brottsdatalag, 2 kap. 8 § Tullverkets brottsdatalag, 2 kap. 7 § Kustbevakningens brottsdatalag, 2 kap. 8 § Skatteverkets brottsdatalag och 2 kap. 6 § åklagarväsendets brottsdatalag.

Kriminalvårdens personuppgiftsförfattningar

I 3 kap. 6 § lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område finns en bestämmelse som kan ge Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten åtkomst till vissa uppgifter i det s.k. säkerhetsregistret. I säkerhetsregistret får personuppgifter behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet på häkten och i kriminalvårdsanstalter eller i samband med annan straffverkställighet och i syfte att säkerställa ordning och säkerhet på häkten, i kriminalvårdsanstalter och i annan verksamhet som Kriminalvården bedriver. Mot bakgrund av registrets syften och att det torde vara en mycket liten krets inom Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten som kan komma att ges tillgång till sådana uppgifter (se prop. 2017/18:269 s. 265 f.) finner utredningen att informationen inte kan anses vara relevant för Eppos verksamhet. Eftersom kravet i artikel 43.1 endast omfattar ”relevant information” bör Eppo inte tas med i uppräkningsav myndigheter i den aktuella paragrafen.

I 19 § förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område anges att uppgifter i centrala kriminalvårdsregistret på begäran ska lämnas ut till bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Uppgifterna där kan vara av betydelse för de svenska europeiska delegerade åklagarna i deras utredningar, exempelvis uppgifter om pågående verkställighet av fängelsestraff. Eppo bör därför läggas till bland myndigheterna som räknas upp i den paragrafen.

Regler om internationellt polisiärt samarbete

I lagen om internationellt polisiärt samarbete finns det bestämmelser om polisiärt samarbete mellan Sverige och andra stater i den utsträckning Sverige i en internationell överenskommelse har gjort sådana åtaganden som avses i lagen. Förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete kompletterar lagen.

I 5 kap. 3 § andra stycket 3 förordningen om internationellt polisiärt samarbete ges bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten viss rätt att av Polismyndigheten, som fungerar som svenskt kontaktställe enligt förordningen, begära hjälp med att söka uppgifter i utländska fordonsregister. De svenska europeiska dele-

gerade åklagarna kan behöva begära samma uppgifter i ett Eppo-ärende och bör därför ges motsvarande rätt. Eppo bör således tas med bland myndigheterna i paragrafen.

Det kan också nämnas att Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten enligt samma paragraf kan begära hjälp med sökningar i utländska dna-register. Den rätten gäller för myndigheterna genom en hänvisning till 5 kap. 10 § polisens brottsdatalog. Genom den ändring som utredningen föreslår av den paragrafen i avsnitt 16.3.3 kommer de svenska europeiska delegerade åklagarna att kunna få sådan hjälp och därmed kunna ta del av uppgifterna i fråga när det behövs i en Eppo-utredning.

Regler om tillgång till tullinformationssystemet

I förordningen (2016:904) om tullinformationssystemet (i fortsättningen TIS-förordningen) finns bestämmelser som ger bl.a. Ekobrottsmyndigheten tillgång till uppgifter i TIS. Det systemet består av två databaser. Den ena kallas TIS-EU och är ett instrument för att bekämpa överträdelse av de gemenskapsrättsliga tull- och jordbruksbestämmelserna. Den rättsliga grunden för TIS-EU finns i rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen. Den andra databasen kallas TIS-MS och är ett instrument för det mellanstatliga tullsamarbetet avseende överträdelse av nationell lagstiftning. Den rättsliga grunden för TIS-MS utgörs av rådets beslut 2009/917/RIF av den 30 november 2009 om användning av informationsteknik för tulländamål. Systemet förvaltas av kommissionen och är åtkomligt i varje medlemsstat.

TIS-förordningen kompletterar förordning 515/97 och genomför rådsbeslut 2009/917/RIF. I den finns alltså bestämmelser som ger Ekobrottsmyndigheten, men inte Åklagarmyndigheten, tillgång till uppgifter, inklusive direktåtkomst, i TIS. Som skäl för att ge Ekobrottsmyndigheten tillgång angavs att den myndigheten har till uppgift att bl.a. utreda misstänkta skattebrott. Mot den bakgrunden vore det följdriktigt att ge Eppo motsvarande tillgång som Ekobrottsmyndigheten. Medlemsstaternas möjlighet att ge tillgång till

systemet synes dock vara begränsad till nationella myndigheter, se artikel 29.1 i förordning 515/97 och artikel 7.1 i radsbeslut 2009/917/RIF. Det finns emellertid enligt båda rättsakterna möjlighet för rådet att ge andra, exempelvis internationella eller regionala organisationer, åtkomst till TIS, se artikel 29.3 i förordning 515/97 och artikel 7.3 i radsbeslut 2009/917/RIF.

Utredningens bedömning är att det i och för sig vore rimligt att ge Eppo motsvarande tillgång till tullinformationssystemet som Ekobrottsmyndigheten, men att det inte finns rättsliga förutsättningar för det eftersom Eppo inte är en nationell myndighet. Det får i stället ankomma på EU att se till att Eppo kan få tillgång till uppgifterna. Det kan anmärkas att Europol och Eurojust har getts tillgång till TIS, se t.ex. artikel 11 och 12 i radsbeslut 2009/917/RIF.

16.3.3 Eppo ges möjlighet till direktåtkomst

Utredningens förslag: Svenska europeiska delegerade åklagare ska kunna få tillgång till personuppgifter på samma sätt som en allmän åklagare. Genom ändringar i polisens brottsdatalog, Tullverkets brottsdatalog, Kustbevakningens brottsdatalog, Skatteverkets brottsdatalog och åklagarväsendets brottsdatalog samt i några förordningar ges Eppo samma möjlighet till direktåtkomst till vissa uppgifter som Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten har.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling

Det finns inte någon legaldefinition av uttrycket direktåtkomst. Det som vanligtvis avses är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Vid direktåtkomst fattas beslutet om överföring i varje enskilt fall av mottagaren. Den faktiska begränsningen av direktåtkomsten görs med hjälp av olika tekniska lösningar, beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet. Det är den

personuppgiftsansvarige (se 3 kap. 6 § brottsdatalagen) som ska se till att åtkomsten rent faktiskt begränsas på det sätt som föreskrivs.

I princip anses allt elektroniskt utlämnande som inte sker genom direktåtkomst ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att gränsdragningen mellan vad som är direktåtkomst och annat utlämnande på medium för automatiserad behandling är avhängig av om den aktuella uppgiften kan anses vara förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF, se HFD 2015 ref. 61.

Utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling kan alltså göras på många olika sätt. Det kan vara fråga om att personuppgifter lämnas t.ex. via upptagningar mellan myndigheter, e-post eller usb-minne. Begreppet anses omfatta överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via alla slags medium för lagring och överföring (se Överskottsinformation vid direktåtkomst, SOU 2012:90, s. 198).

Direktåtkomst för svenska europeiska delegerade åklagare

I avsnitt 16.3.2 har utredningen redovisat i vilka fall Eppo, genom de svenska europeiska delegerade åklagarna, bör få tillgång till motsvarande information som de svenska åklagarna. När Eppo ska ges sådan tillgång kan utlämnande alltid ske på medium för automatiserad behandling. Frågan är dock om Eppo bör ges direktåtkomst när de svenska åklagarmyndigheterna har sådan åtkomst. Regeringen har tidigare uttalat att det ur ett integritetsskyddsperspektiv bör råda restriktivitet när det gäller att medge direktåtkomst för utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer, se prop. 2014/15:63 s. 102. Utredningen anser att det är en rimlig utgångspunkt. När det gäller brottsbekämpning betraktas dock möjligheten till direktåtkomst annorlunda numera. Det har nyligen beslutats att utländska myndigheter för visst ändamål kan få direktåtkomst till uppgifter hos Säkerhetspolisen, se Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, prop. 2018/19:163, s. 106 f.

I 3 kap. 7 § polisens brottsdatalag anges vilka myndigheter som kan medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga enligt 3 kap. 2 § samma lag. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten hör till de myndigheter som räknas

upp i paragrafen. Motsvarande bestämmelser finns i 3 kap. 7 § Tullverkets brottsdatalag, 3 kap. 6 § Kustbevakningens brottsdatalag, 3 kap. 6 § Skatteverkets brottsdatalag och 3 kap. 5 § åklagarväsendets brottsdatalag.

Utredningen uppfattar artikel 43.1 så att den inte lämnar något utrymme för att särreglera tillgången till uppgifter, när det är fråga om för Eppo relevant information och det är möjligt för svenska åklagare att få tillgång till den i liknande ärenden. Däremot reglerar Eppo-förordningen inte hur Eppos åklagare ska få tillgång till uppgifterna. Frågan är då om de alltid bör ha tillgång till uppgifterna på samma sätt som svenska åklagare, dvs. i vissa fall även genom direktåtkomst.

Effektivitetsskäl och det förhållandet att Eppo-åklagare inte bör ha sämre möjligheter att snabbt få tillgång till information i sina ärenden talar för att Eppo ska kunna beredas direktåtkomst. Även den lojalitetsplikt som föreskrivs i artikel 5.6 talar för det. Mot det talar framför allt integritetsskäl, eftersom möjligheten att kontrollera åtkomsten är mer begränsad och Sverige avhänder sig möjligheten att utöva tillsyn över personuppgiftsbehandlingen vid en anslutning till det fördjupade samarbetet (se avsnitt 17.2.6 och 17.2.7). Som utredningen har redovisat i avsnitt 15.4.2 förväntas dock uppgifterna ha ett minst lika gott sekretesskydd hos Eppo som hos motsvarande svenska myndigheter. Vid en avvägning mellan intressena anser utredningen att Eppo-åklagare bör ha möjlighet att få informationen i samma form som svenska åklagare. Det betyder att det i lagstiftningen bör öppnas möjlighet för Eppo att få direktåtkomst.

Eftersom svenska åklagare kan medges direktåtkomst, bör alltså de svenska europeiska delegerade åklagarna också kunna medges det. Det bör i sammanhanget understrykas att det är enbart en lagteknisk möjlighet till direktåtkomst som bestämmelserna ger uttryck för. Den ger inte Eppo någon obegränsad rätt att kräva det. I de kompletterande förordningarna till respektive lag ges den myndighet som behandlar uppgifterna i fråga möjlighet att ställa upp villkor i fråga om behörighet och säkerhet för att myndigheten ska medge direktåtkomst. Direktåtkomst får inte medges innan myndigheten har försäkrat sig om att den mottagande myndigheten uppfyller kraven på behörighet och säkerhet. Det framgår av exempelvis 7 § förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter

inom brottsdatalagens område (i fortsättningen polisens brottsdataförordning).

Det beror således på om Eppo anser att behovet av att få direktåtkomst är så stort att myndigheten är villig att uppfylla de villkor som ställs för att få tillgång till uppgifterna i den formen. Om Eppo anser att det är tillräckligt att få uppgifterna i annan elektronisk form från vissa av myndigheterna kan tillgången till information tillgodoses på annat sätt.

Liksom beträffande de föreslagna lagändringarna i avsnitt 16.3.2 bör Eppo således anges som en av myndigheterna i 3 kap. 7 § polisens brottsdatalag. Detsamma bör gälla i motsvarande bestämmelser i övriga myndigheters brottsdatalagar, dvs. i 3 kap. 7 § Tullverkets brottsdatalag, 3 kap. 6 § Kustbevakningens brottsdatalag, 3 kap. 6 § Skatteverkets brottsdatalag och 3 kap. 5 § åklagarväsendets brottsdatalag.

I 5 kap. 10 § polisens brottsdatalag regleras direktåtkomst till register över dna-profiler. Paragrafen saknar motsvarighet i övriga myndigheters brottsdatalagar. Såväl Ekobrottsmyndigheten som Åklagarmyndigheten kan medges direktåtkomst enligt de förutsättningar som föreskrivs i paragrafen. Enligt 8 § polisens brottsdataförordning är myndigheternas direktåtkomst begränsad till uppgifter som avslöjar om någon förekommer i sådana register. Även där anges Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten med myndigheternas namn.

Eftersom Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens åklagare kan få direktåtkomst till de angivna uppgifterna bör de europeiska delegerade åklagarna ges samma möjlighet. Eppo bör därför anges som en av de myndigheter som kan medges direktåtkomst enligt 5 kap. 10 § polisens brottsdatalag. För att uppnå överensstämmelse med vad som gäller för övriga myndigheter bör Eppo läggas till även i 8 § polisens brottsdataförordning.

I 5 kap. 17 § polisens brottsdatalag anges Ekobrottsmyndigheten som en av de myndigheter som kan medges direktåtkomst till personuppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregister. Av samma skäl som angetts i avsnitt 16.3.2 beträffande 2 kap. 10 § samma lag bör Eppo inte tas upp bland myndigheterna i den paragrafen.

17 Tillsyn, straffansvar och disciplinansvar

17.1 Utredningsdirektiven

I direktiven framhålls att bestämmelserna i förordningen visserligen är utförliga men inte heltäckande och att ansvarsfördelningen inte framgår med tillräcklig tydlighet. En medlemsstat får inte vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som hör samman med skyldigheterna enligt Eppo-förordningen utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Vidare gäller protokollet om EU:s immunitet och privilegier för Eppo och dess anställda. Det innebär att Eppos åklagare inte på samma sätt som svenska åklagare står under riksåklagarens, JO:s, JK:s eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn när de utför uppgifter för Eppo. Gränsdragningen mellan Sveriges och svenska myndigheters respektive Eppo och EU:s möjligheter att utöva tillsyn, vidta disciplinära åtgärder och väcka frågan om straffrättsligt ansvar m.m. behöver analyseras. Utredningen ska därför undersöka och klargöra behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författningsförslag och lämna förslag till andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga.

17.2 Tillsyn

17.2.1 Allmänt om tillsynen över åklagarverksamhet

Tillsynen har en lång tradition

Av tradition finns det en omfattande tillsyn över den svenska åklagarverksamheten. Den har sin grund i att när det nuvarande åklagarväsendet bildades, vilket var i samband med att rättegångsbalken in-

fördes, förändrades åklagarrollen i grunden. Målsägandens rätt att väcka åtal gjordes subsidiär. Polisdomstolarna avskaffades och deras mål fördes över till underrätterna. Delar av åklagarväsendet ansågs emellertid inte fullt ut svara mot de nya kraven. Åklagare hade olika utbildningsnivåer, alltifrån samma utbildning som domare, inklusive tingsmeritering, till en mer begränsad åklagarutbildning. Åklagarnas befogenheter var anpassade till de olika utbildningarna. Under de första åren som åklagarväsendet var självständigt bedrev både JO och riksåklagaren ordinär tillsyn över viss åklagarverksamhet. Från år 1965, när åklagar-, polis- och kronofogdeverksamheten i sin helhet förstatligades, har alla åklagare, liksom domare, både juristexamen och genomförd notarietjänstgöring vid domstol. Numera motiveras tillsynen över åklagare främst med att åklagare successivt har fått ytterligare uppgifter och befogenheter och att många åklagarbeslut är av den arten att de inte prövas av domstol (se bl.a. propositionen 7 kap. rättegångsbalken, prop. 2000/01:92, s. 15 och Gunnel Lindberg, Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 47).

Svenska åklagare står i sin tjänsteutövning under tillsyn av flera olika tillsynsorgan. Tillsynen över åklagarverksamhet bedrivs dels i form av generell tillsyn, dels tillsyn begränsad till vissa frågor. Några av tillsynsorganen bedriver ordinär tillsyn, vilket innebär att tillsynen ingår i de ordinarie arbetsuppgifterna. I ordinär tillsyn kan, beroende på hur regleringen är utformad, ingå rätt att avbryta verksamhet, ändra beslut eller på annat sätt ingripa i handläggningen.

Begreppet tillsyn används för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera att den som granskas, tillsynsobjektet, uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Kravet på självständig granskning innebär att granskningen normalt ska utföras av en annan myndighet, ett tillsynsorgan. Tillsyn kan i vissa fall leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma ändring eller rättelse. I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) utvecklar regeringen sin allmänna syn på tillsynsverksamhet. Tillsyn över bl.a. rättsskipningen och polisiär verksamhet berörs inte, men de uttalanden som görs är allmängiltiga. Det är viktigt att skilja mellan tillsyn och intern kontroll. Det sistnämnda förekommer i de flesta myndigheter och kan delvis ha samma inriktning som tillsyn men har inte sådan självständighet.

Närmare om tillsynen inom åklagarväsendet

Riksåklagaren och under honom eller henne överåklagare utövar med stöd av bestämmelser i 7 kap. rättegångsbalken ordinär tillsyn över all åklagarverksamhet. Att tillsyn i detta fall utövas inom samma myndighet avviker från vad som annars gäller för tillsyn. Det får dock ses mot bakgrund av att tillsynen inom åklagarväsendet anses vara särskilt viktig beroende på åklagarnas långtgående rättsliga befogenheter och att deras beslut oftast inte kan överprövas av domstol eller något annat fristående organ (se prop. 2000/01:92 s. 15 f. och Förstärkt granskning av polis och åklagare, SOU 2003:41, s. 88 f.). Tillsynen enligt rättegångsbalken omfattar både rätten att överta en åklagaruppgift och att ändra ett åklagarbeslut.

När 7 kap. rättegångsbalken senast sågs över framhöll regeringen att systemet med överprövning är en viktig del av åklagarväsendets interna kontroll av kvaliteten och riktigheten i åklagarbeslut. Vidare anförde regeringen att det är en väsentlig rättssäkerhetsgaranti för enskilda medborgare, se prop. 2000/01:92 s. 15.

Riksåklagaren har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om tillsynsverksamheten i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn, ÅFS 2012:2. Överåklagares tillsyn över underordnade åklagare vid Åklagarmyndigheten bedrivs vid myndighetens utvecklingscentrum. Överåklagare vid Ekobrottsmyndigheten utövar tillsyn över underordnade åklagare vid den myndigheten. Riksåklagarens tillsyn omfattar åklagare vid båda myndigheterna. Direkt under riksåklagaren finns det en tillsynsavdelning som bl.a. ansvarar för riksåklagarens tillsynsverksamhet. Avdelningens arbete redovisas numera i en årlig tillsynsrapport.

Andra tillsynsorgan

JO utövar enligt 2 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän tillsyn över statliga tjänstemäns myndighetsutövning, däribland åklagare, och annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser den verksamheten. Enligt 2 och 3 §§ lagen om Justitiekanslerns tillsyn utövar JK tillsyn över statliga myndigheter och deras anställda, däribland åklagare, och över andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning. Både JO:s och JK:s till-

syn är extraordinär. Det innebär att de själva fritt väljer om de ska utöva tillsyn på ett visst område, vad den ska omfatta och hur den ska bedrivas.

Det finns även tillsynsorgan som utövar tillsyn enbart över vissa delar av åklagarverksamheten. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar enligt 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet tillsyn över åklagares användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet. Nämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om användningen av hemliga tvångsmedel mot honom eller henne har varit lagenlig. Enligt 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen utövar myndigheten tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i åklagarväsendet. Tillsynen omfattar personuppgiftsbehandlingen både i åklagarverksamheten och i den administrativa verksamheten. Såväl Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens som Datainspektionens tillsyn är ordinär tillsyn.

I samtliga fall rör det sig om s.k. rättslig tillsyn. Med det avses tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med lag och annan författning och uppfyller kraven på rättssäkerhet.

Tillsynsorganens befogenheter när de upptäcker fel

Tillsynsorganen har olika befogenheter om de upptäcker felbetenden. JO, JK och riksåklagaren har alla rätt att väcka åtal mot åklagare för brott som de har begått i anställningen, att väcka frågan om disciplinansvar för åklagare vid Statens ansvarsnämnd och att uttala kritik eller synpunkter på åklagares handläggning. Riksåklagaren och överåklagare kan dessutom ändra åklagarbeslut och överta handläggningen av en åklagaruppgift.

Enligt 20 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är nämnden skyldig att anmäla till Åklagarmyndigheten om åklagare kan ha gjort sig skyldig till en straffbar handling. Nämnden får enligt 2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet uttala sig om åklagares handläggning och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten. Nämnden ska också, inom sitt verksamhetsområde, verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas.

Datainspektionens uppgift är bl.a. att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter och att underlätta det fria flödet av sådana uppgifter inom EU. Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet enligt bl.a. brottsdatalogen, har enligt 5 kap. 5–7 §§ den lagen såväl undersökande som förebyggande och korrigerande befogenheter. Datainspektionen får bl.a. förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningsenlig eller att uppfylla andra skyldigheter enligt lagstiftningen om personuppgiftsbehandling. Inspektionen får också förbjuda fortsatt behandling av personuppgifterna om bristen är allvarlig och, i sista hand, besluta att den personuppgiftsansvarige ska betala en sanktionsavgift. Datainspektionens tillsyn riktar sig mot de personuppgiftsansvariga, vilket i detta fall är åklagarmyndigheterna, inte mot enskilda åklagare.

17.2.2 Regleringen i Eppo-förordningen

Direkta bestämmelser om tillsyn

Eppo-förordningen innehåller endast några få bestämmelser som tar direkt sikte på tillsyn över Eppos verksamhet. Det är först och främst artikel 85, som föreskriver att Europeiska datatillsynsmannen ska ansvara för kontroll och säkerställa att bestämmelserna i Eppo-förordningen om dataskydd för operativa uppgifter tillämpas. Europeiska datatillsynsmannen ska bl.a. ta emot och utreda klagomål från enskilda och antingen på eget initiativ eller på grund av klagomål utreda handläggningen samt ge Eppo råd i frågor som rör dataskydd. Europeiska datatillsynsmannen har också befogenhet att bl.a. beordra Eppo att rätta, begränsa eller radera operativa personuppgifter som står i strid med bestämmelserna om hur sådana uppgifter får behandlas, att väcka talan vid EU-domstolen och att intervensera i mål där. I artikel 87 regleras Europeiska datatillsynsmannens samarbete med nationella tillsynsmyndigheter.

I artikel 109.3 föreskrivs att beslut som fattas av Eppo i enlighet med artikel 8 i öppenhetsförordningen kan utgöra föremål för klagomål till Europeiska ombudsmannen eller en talan inför EU-domstolen.

Enligt skäl 90 är förordning (EG) nr 45/2001 tillämplig på Eppos behandling av administrativa personuppgifter. Den förordningen

har dock ersatts av förordning (EU) 2018/1725. Enligt artikel 52 i den nya förordningen ska Europeiska datatillsynsmannen övervaka och säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen och andra unionsrättsakter om skyddet för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter då en unionsinstitution eller ett unionsorgan behandlar personuppgifter.

Enligt artikel 112 i Eppo-förordningen ska Eppos administrativa verksamhet vara föremål för Europeiska ombudsmannens undersökningar i enlighet med artikel 228 FEUF.

Bestämmelser som indirekt påverkar tillsynen

Det finns emellertid även artiklar och skäl i Eppo-förordningen som har indirekt betydelse för frågan om tillsyn över verksamheten. Den grundläggande inställningen är enligt artikel 6.1 att Eppo ska vara helt oberoende. Eppos åklagare får varken be om eller ta emot instruktioner från någon person utanför myndigheten, någon av medlemsstaterna eller någon av unionens egna organ när de fullgör sina skyldigheter enligt Eppo-förordningen. Medlemsstaterna i EU och unionens institutioner, organ och byråer ska respektera Eppos oberoende och får inte försöka påverka myndigheten när den utför sina uppgifter.

Enligt skäl 23 används i förordningen termerna allmän tillsyn, kontroll och ledning samt övervakning för att beskriva olika kontrollverksamheter som utövas inom Eppo. Allmän tillsyn bör förstås som den allmänna förvaltningen av Eppos verksamhet, där man endast ger instruktioner i frågor som har en övergripande betydelse för Eppo. Kontroll och ledning bör förstås som befogenheter att kontrollera och leda enskilda utredningar och lagföringar. Övervakning bör förstås som en närmare och kontinuerlig tillsyn över utredningar och lagföring, inklusive vid behov ingripanden och instruktioner om utrednings- och lagföringsfrågor. Det är enligt utredningens mening uppenbart att skäl 23 enbart tar sikte på Eppos interna kontroll.

I artikel 12.1 föreskrivs att de europeiska åklagarna, på den permanenta avdelningens vägnar, ska övervaka utredningar och lagföring som de europeiska delegerade åklagarna handlägger. Enligt artikel 12.4 ska – om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning föreskrivs en intern prövning av vissa beslut inom den nationella

åklagarmyndighetens struktur – prövningen av sådana beslut fattade av en europeisk delegerad åklagare omfattas av den övervakande europeiska åklagarens övervakningsbefogenheter. Det ska dock inte påverka den permanenta avdelningens övervaknings- och kontrollbefogenheter.

Vidare föreskrivs i artikel 96.5 att protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska gälla för Eppo och myndighetens anställda. Utredningen återkommer till frågan om immunitet i avsnitt 17.3.3. Immuniteten har betydelse för tillsynsorganens befogenheter att väcka åtal och väcka frågan om disciplinansvar.

17.2.3 Ingen svensk tillsyn över Eppo-åklagare

Utredningens bedömning: Den tillsyn över åklagares verksamhet som JO, JK, riksåklagaren, överåklagare och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bedriver får inte omfatta de svenska åklagarna vid Eppo, trots att de agerar som åklagare i Sverige och har samma befogenheter som allmänna åklagare.

Utredningens förslag: Eppos åklagare undantas från tillsyn när de bedriver åklagarverksamhet för Eppo i Sverige. Det görs genom ändringar i lagarna om JO:s, JK:s och Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Ingen svensk tillsyn över Eppo-åklagarnas handläggning

Det ligger i sakens natur att de svenska tillsynsorganen enbart utövar tillsyn över företrädare för svenska myndigheter, eftersom tillsynen har till uppgift att garantera den svenska statsförvaltningens kvalitet och oberoende. Redan det förhållandet att Eppo är en EU-myndighet innebär att de organ som har till uppgift att utöva tillsyn över svensk förvaltning inte har någon rätt att utöva tillsyn över verksamheten i Eppo. Det understryks också i artikel 6.1 i Eppo-förordningen att myndigheten ska vara helt oberoende. Vidare gäller EU:s immunitetsregler för Eppos tjänstemän och anställda. Det innebär

bl.a. att de har straffrättslig immunitet för brott som de begår i sin tjänsteutövning.

Grunden för JO:s och JK:s tillsyn är ytterst deras möjlighet att väcka åtal mot tjänstemän för brott som de begår i sin tjänsteutövning eller att ta initiativ till disciplinär bestraffning för sådant handlande. De möjligheterna finns, som utvecklas i avsnitt 17.3, inte när det gäller Eppos åklagare.

Det skulle kunna hävdas att Eppos oberoende inte sträcker sig så långt att nationell tillsyn skulle vara utesluten. Det förutsätter dock att artikel 6.1 tolkas så att det bara är tillsyn som direkt kan påverka åklagarnas beslut i fråga om förundersökning och åtal som inte får förekomma. En så snäv tolkning är inte förenlig med den svenska synen på myndigheters (och åklagares) oberoende. Dessutom skulle sådan tillsyn få bedrivas under helt andra villkor än dem som gäller för tillsyn över svenska myndigheter. Förutom att andra förutsättningar skulle gälla för straffansvar och disciplinansvar, vilket utredningen återkommer till, är det tveksamt om Eppos lokaler och handlingar skulle vara tillgängliga för de svenska tillsynsorganen och om Eppos anställda skulle vara skyldiga att – i samma utsträckning som svenska tjänstemän – besvara tillsynsorganens förfrågningar. Förutsättningarna för att bedriva effektiv tillsyn skulle därmed vara sämre jämfört med den nationella tillsynen. Värdet av en sådan tillsyn kan ifrågasättas.

En stor principiell förändring

JK har utövat tillsyn över befattningshavare i svensk statsförvaltning i mer än 350 år och JO i mer än 200 år. Tillsynen över polis-, åklagar- och domstolsväsendena har varit och är en hörnsten i tillsynen över statsförvaltningen, mot bakgrund av tjänstemännens omfattande befogenheter och viktiga samhällsfunktioner. Tillsynen bygger ytterst på att tillsynsorganen har rätt att använda såväl straffrättsliga som disciplinära åtgärder vid allvarigare felbeteenden och att de även har möjlighet att uttrycka mer eller mindre allvarlig kritik. JO:s och JK:s uttalanden om hur lagstiftning ska tillämpas har stor normerande betydelse.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn syftar bl.a. till att komplettera enskildas rätt att få underrättelse om att hemliga

tvångsmedel har använts mot dem. Eftersom sekretess ofta hindrar att enskilda underrättas om användning av hemliga tvångsmedel har det ansetts nödvändigt att ge den enskilde möjlighet att begära att ett fristående och självständigt organ, som har rätt till full insyn, på den enskildes vägnar kontrollerar om tvångsmedelsanvändningen har varit lagenlig (se Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m., prop. 2006/07:133, s. 30 f.).

Det är mot bakgrund av det anförda en stor principiell förändring att undanta viss åklagarverksamhet som bedrivs i Sverige och enligt svensk lagstiftning från tillsyn. Det är enligt utredningens mening emellertid en oundviklig följd om Sverige ska ansluta sig till det fördjupade samarbetet i Eppo. En viktig fråga i sammanhanget är då vilken tillsyn som ska ersätta den nuvarande och om den kan anses som en fullgod ersättning. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 17.2.6 och 17.2.7.

Här finns det endast skäl att konstatera att den minskade tillsynen över åklagare åtminstone delvis är avsedd att ersättas av åtgärder av annat slag. I vissa fall ska tillsyn utövas, men av andra tillsynsorgan med mer begränsade befogenheter, och i andra fall är internkontroll en viktig kompensatorisk åtgärd.

Det kan tilläggas att tillsynen kommer att vara oförändrad fram till dess att Eppo beslutar att inleda en förundersökning eller ta över en pågående förundersökning (se avsnitt 8.3.3), eftersom det är först då som Eppo utnyttjar sin behörighet att utreda och lagföra brott i Sverige.

Överprövningsförfarandet är oreglerat

Om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning föreskrivs en intern prövning av vissa beslut inom den nationella åklagarmyndighetens struktur ska prövningen av sådana beslut fattade av den europeiska delegerade åklagaren, enligt artikel 12.4, omfattas av den övervakande europeiska åklagarens övervakningsbefogenheter i enlighet med Eppos interna arbetsordning. I den svenska språkversionen krävs alltså att det är föreskrivet enligt den nationella lagstiftningen för att bestämmelsen ska vara direkt tillämplig. Den engelska språkversionen lyder: "Where the national law of a Member State provides for the internal review of certain acts within the structure of a natio-

nal prosecutor's office [...]". Den engelska lydelsen skulle kunna tolkas så att det inte behöver vara föreskrivet en intern prövning i den nationella lagstiftningen utan att det är tillräckligt att en sådan prövning tillhandahålls på annat sätt inom åklagarväsendet.

Som utredningen har redovisat i avsnitt 7.2.1 är överprövningsförfarandet inom åklagarväsendet inte författningsreglerat. Överprövning är enbart ett utflöde av att vissa högre åklagare enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken har rätt att ta över underställda åklagares arbetsuppgifter. Överprövningsförfarandet bygger på den hierarkiska uppdelningen av åklagare i tre olika nivåer som finns i åklagarväsendet och som framgår av 7 kap. 2 § rättegångsbalken. Riksdagen har ställt sig bakom de allmänna principerna för överprövningsförfarandet (proposition 1984/85:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86, bil. 4, s. 69 f.). Förfarandet är emellertid alltjämt oreglerat (se prop. 2000/01:92 s. 17) och mycket sparsamt kommenterat i den juridiska litteraturen.

Det skulle kunna hävdas att eftersom det finns en likartad hierarkisk uppbyggnad av åklagarverksamheten i Eppo skulle en prövning motsvarande överprövning kunna äga rum där. Eftersom överprövningsförfarandet inte är författningsreglerat framstår det emellertid enligt utredningens mening som högst osäkert om artikel 12.4 blir direkt tillämplig. Med den svenska språkversionen av artikeln kan det alltså inte sägas "vara säkerställt" att tillsyn i form av överprövning av åklagares beslut kommer att genomföras inom Eppo. Möjligen förhåller det sig annorlunda om artikel 12.4 ska tolkas på något annat sätt.

Oavsett hur det förhåller sig med det innebär det inte att den som är missnöjd med ett åklagarbeslut som har fattats av en europeisk delegerad åklagare saknar möjlighet att anföra klagomål över det, på samma sätt som om beslutet hade fattats av en åklagare inom åklagarväsendet. Däremot finns det inga garantier för att Eppo kommer att pröva klagomålet.

Det bör i sammanhanget framhållas att vid de mest centrala besluten under handläggningen, t.ex. beslut i åtalsfrågan och beslut om överklagande agerar de europeiska delegerade åklagarna inte självständigt. Det är den permanenta avdelningen som fattar de besluten. Det finns därmed en slags kontrollfunktion inbyggd i Eppos beslutsordning. Betydelsen av att det inte finns någon formell överprövningsmöjlighet bör därför inte överdrivas.

Det krävs lagändringar för att begränsa tillsynen

Tillsynen över åklagare är, som framgått av avsnitt 17.2.1, till stor del författningsreglerad. De författningar som direkt anger att svenska myndigheter får utöva tillsyn behöver därför ändras så att det säkerställs att tillsynen inte omfattar åklagare när de fullgör uppgifter för Eppo. Ett förtydligande av att Eppos åklagare, i den rollen, undantas från tillsyn införs lämpligen i 2 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn, 2 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 1 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

När det gäller riksåklagarens och överåklagarnas tillsyn, som enbart bygger på hur åklagarväsendet är organiserat, förutsätter den att tillsynen avser åklagaruppgifter som utförs inom åklagarväsendet. Det är enbart då som en högre åklagare kan ta över åklagaruppgiften tillfälligt och överpröva eventuella beslut eller överlämna åklagaruppgiften till någon annan. Ingen högre åklagare inom åklagarväsendet får i dag ingripa mot beslut som fattas av särskilda åklagare. I det avseendet blir det ingen skillnad om det tillkommer nya särskilda åklagare. Överprövningsförfarandet kan alltså inte tillämpas på beslut fattade av Eppo-åklagare. Eftersom förfarandet inte är författningsreglerat behövs det inga författningsändringar för att tydliggöra att riksåklagaren och överåklagare inte får utöva tillsyn över Eppo-åklagare för vad de gör i den rollen.

17.2.4 Oförändrad tillsyn över dem som bistår Eppo-åklagare

Utredningens bedömning: Tillsynen över dem som bistår Eppos åklagare i myndighetens operativa verksamhet kommer att vara oförändrad.

Skälen för utredningens bedömning: Utgångspunkten är att immunitet gäller för Eppo-åklagarnas handlande i tjänsteutövningen. Stora delar av en brottsutredning genomförs emellertid inte av åklagarna själva utan av de som biträder dem, framför allt av polismän. Det kan gälla att genomföra förhör, att verkställa beslut om tvångsmedel eller att vidta andra åtgärder i en förundersökning. Någon bestämmelse om immunitet för dem som biträder Eppos åklagare finns inte i Eppo-förordningen.

De polismän som biträder en åklagare handlar som regel på direkt uppdrag av åklagaren, exempelvis när ett åklagarbeslut om tvångsmedel verkställs. I vissa fall lämnar åklagare direkta anvisningar för hur en åtgärd ska genomföras, men i andra situationer lämnas det öppet. Det beror främst på att det är omöjligt att förutse vad som kommer att inträffa under en brottsutredning och att många åtgärder, t.ex. att hålla förhör, normalt inte kräver några närmare anvisningar om utredningspersonalen är erfaren. Om Eppo-åklagare kommer att ha samma pragmatiska förhållningssätt till den utredningspersonal som biträder åklagarna, eller om verksamheten där kommer att präglas mera av tydliga, kanske skriftliga, anvisningar för utredningsarbetet återstår att se.

Det kan vara svårt att skilja mellan vad som är en ren verkställighetsfråga, vad som är beslut som polismannen fattar som ett utflöde av verkställigheten och vad polismannen självständigt beslutar om. Ett typiskt exempel är att verkställighet av ett tvångsmedelsbeslut kan kräva våldsanvändning, t.ex. verkställighet av ett beslut om anhållande eller häktning i frånvaro. I de fallen beslutar visserligen polismannen om vilket våld som ska användas, men ytterst ansvarar beslutsfattaren för att åtgärden inte verkställs på ett sätt som står i direkt strid med exempelvis mänskliga rättigheter. Beslutsfattaren kan när som helst återkalla sitt beslut om det skulle få alltför långtgående följder. Då upphör även polismannens rätt att använda sina befogenheter, eftersom de är kopplade till tvångsmedelsbeslutet. På så sätt kan många åtgärder som vidtas i en förundersökning vara mer eller mindre oupplösligt kopplade till åklagarens beslut. Den fråga som det väcker är om de nuvarande tillsynsorganen ska ha kvar sin rätt att granska – och i förekommande fall vidta åtgärder mot – polismän och annan personal som biträder Eppo-åklagare.

Det som talar för att undanta polismän och andra som biträder Eppo-åklagare från svensk tillsyn när de verkställer åtgärder som Eppo-åklagarna har anvisat dem är att en sådan tillsyn kan riskera att gå ut över Eppos oberoende. Det kan bli fallet eftersom en granskning inte sällan indirekt kan komma att röra Eppo-åklagares beslut eller anvisningar. Samtidigt kan det konstateras att Eppo-förordningen inte berör vilken kontroll eller tillsyn som Eppo ska utöva över dem som bistår myndighetens åklagare. Om polismän och andra som bistår Eppo undantas från svensk tillsyn finns det en uppenbar risk att det inte kommer att finnas någon tillsyn över dem. Det

vore enligt utredningens mening inte acceptabelt med tanke på de långtgående befogenheter mot enskilda som kan aktualiseras under en förundersökning. Mot den bakgrunden, och med beaktande av att artikel 5.3 i Eppo-förordningen föreskriver att nationell lagstiftning ska tillämpas om Eppo-förordningen inte föreskriver något annat, anser utredningen att tillsynen över dem som bistår Eppo bör vara oförändrad. Det bör alltså gälla såväl när en tjänsteman agerar på uppdrag av Eppo såväl som när han eller hon agerar självständigt. Utredningen utgår från att de svenska tillsynsmyndigheterna kommer att beakta Eppos oberoende i sin tillsyn.

17.2.5 Oförändrad tillsyn över domstolarna

Utredningens bedömning: Tillsynen över domstolarna kommer att vara oförändrad.

Skälen för utredningens bedömning: JO och JK är de enda organ som utövar tillsyn över domstolarna, om man bortser från tillsyn över viss administrativ verksamhet. Domstolarna är självständiga i sin dömande roll och tillsynen över dem är komplex, eftersom den inte får inkräkta på den dömande verksamheten. Det är något som både JO och JK noga beaktar vid sin tillsyn (se Brottsdatalag, SOU 2017:29, s. 436 f. och där angiven litteratur).

Domstolarnas verksamhet omfattas inte av Eppo-förordningen. Mot den bakgrunden skulle ett svenskt tillträde till det fördjupade samarbetet i Eppo inte medföra några förändringar när det gäller tillsynen över domstolarna.

Det förhållandet att JO:s och JK:s tillsyn över domstolarna förblir oförändrad, medan deras tillsyn över förundersökningar och åtal som drivs av Eppo tas bort, kan emellertid skapa en viss obalans. Det leder till att domares och andra domstolsanställdas verksamhet kan granskas och – när det finns skäl för det – kritiseras eller leda till åtal eller disciplinansvar på samma sätt som i dag. Däremot får JO och JK inte granska och utreda Eppo-åklagarnas underliggande verksamhet som kanske ledde fram till ett felaktigt beslut av en domstol eller något annat fel, om det är fråga om ett Eppo-ärende. Utredningen anser att det är en ofrånkomlig effekt av regleringen i Eppo-förord-

ningen och således något som får godtas om Sverige väljer att ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

17.2.6 Europeiska organs tillsyn över Eppo

Utredningens bedömning: Tillsynen över Eppos personuppgiftsbehandling ska utövas av Europeiska datatillsynsmannen, inte av Datainspektionen. Europeiska ombudsmannen ska utöva tillsyn över den administrativa verksamheten vid Eppo, men får inte utöva tillsyn över den operativa verksamheten.

Utredningens förslag: Genom en ändring i brottsdatalagen tydliggörs det att den lagen inte gäller för Eppos personuppgiftsbehandling och att Datainspektionen därmed inte heller har någon tillsyn över Eppos behandling av personuppgifter. Datainspektionen ska samarbeta med Europeiska datatillsynsmannen när denne utövar tillsyn enligt Eppo-förordningen. Det regleras i förordning.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Europeiska datatillsynsmannens tillsyn

Europeiska datatillsynsmannen inrättades som ett led i EU:s första dataskyddsreglering men fick en starkare ställning genom den nyligen genomförda dataskyddsreformen. Att Europeiska datatillsynsmannen ska ha tillsyn över den behandling av operativa personuppgifter som förekommer hos Eppo framgår direkt av artikel 85 i Eppo-förordningen. På motsvarande sätt ska Europeiska datatillsynsmannen utöva tillsyn över Eppos behandling av administrativa personuppgifter enligt artikel 52 i förordning (EU) 2018/1725. Det behövs ingen kompletterande lagstiftning i de frågorna. Däremot måste det göras klart i svensk lagstiftning att Datainspektionen inte har den uppgiften, trots att Eppo bedriver en del av sin verksamhet i Sverige och att personuppgiftsbehandlingen till följd av det delvis äger rum här.

Enligt artikel 88 i Eppo-förordningen har alla registrerade rätt att lämna in ett klagomål till Europeiska datatillsynsmannen, om de an-

ser att Eppos behandling av operativa personuppgifter som avser de registrerade står i strid med Eppo-förordningen. Europeiska datatillsynsmannen ska underrätta den registrerade om klagomålets handläggning och resultat och om möjligheten enligt artikel 89 att överklaga datatillsynsmannens beslut till EU-domstolen.

Det bör också nämnas att enligt artikel 62 i Eppo-förordningen får, i fall som avses i artikel 58.3, 60.2 och 61.5, den registrerades rättigheter också utövas genom Europeiska datatillsynsmannen. Det rör sig om situationer där Eppo på grund av sekretess har senarelagt, begränsat eller utelämnat information till den registrerade.

I skäl 98 framhålls det att Europeiska datatillsynsmannen befogenheter enligt Eppo-förordningen när det gäller tillsyn över behandling av operativa personuppgifter inte oskäligt bör inkräkta på särskilda regler för straffrättsliga förfaranden, inkluderande utredning och lagföring av brott, eller domstolsväsendets oberoende.

Datainspektionens tillsyn begränsas

För att tydliggöra att Datainspektionens tillsyn över personuppgiftsbehandling inte omfattar Eppos åklagarverksamhet bör det göras en ändring i 1 kap. 2 § brottsdatalagen. Det kan enklast göras genom att föreskriva att lagens tillämpningsområde bara ska omfatta svenska behöriga myndigheter. Eftersom Eppo är en EU-myndighet kommer den därigenom att ligga utanför tillämpningsområdet, trots att Eppo i Sverige bedriver sådan verksamhet som skulle göra brottsdatalagen tillämplig om inte Eppo-förordningen fanns.

Datainspektionens tillsyn ska alltså inte omfatta den personuppgiftsbehandling som förekommer hos Eppo. Däremot kommer tillsynen fortfarande att omfatta polisens personuppgiftsbehandling vid biträde åt Eppo i den utsträckning behandlingen inte utförs i Eppos datasystem. Det gäller t.ex. om polisen behandlar personuppgifter i sina generella it-system innan uppgifterna vidarebefordras till Eppo. Det kan t.ex. vara fråga om att skaffa ett utdrag ur fingeravtrycksregister. Om polisen däremot skulle utforma något nytt datasystem som enbart är avsett att användas vid biträde åt Eppo, eller begränsa tillgången till befintliga system så att en viss virtuell yta enbart används för Eppos behov och behandla personuppgifter där

med stöd av Eppo-förordningen, skulle det ligga utanför Datainspektionens tillsyn.

I artikel 87.1 föreskrivs det att Europeiska datatillsynsmannen ska bedriva sin verksamhet i nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter. Enligt artikel 87.2 får Europeiska datatillsynsmannen och nationella tillsynsmyndigheter bl.a. utbyta uppgifter och bistå varandra för att utföra granskningar och kontroller. För att tydliggöra Datainspektionens roll bör det i instruktionen för myndigheten införas en bestämmelse som ålägger myndigheten att samarbeta enligt den artikeln.

Det kan avslutningsvis nämnas att det finns ett förslag om att Datainspektionen ska byta namn till Integritetsskyddsmyndigheten och att det nya namnet ska ersätta det gamla i lagstiftning, se Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 1, avsnitt 11.13, s. 90 f. Hänvisningarna i betänkandet görs till det nuvarande myndighetsnamnet. Om namnbytet genomförs behöver det beaktas i den fortsatta beredningen.

Europeiska ombudsmannens tillsyn

Europeiska ombudsmannen inrättades genom Maastrichtfördraget. Ombudsmannens uppgift är att ge medborgarnas rättigheter ett bättre skydd mot administrativa missförhållanden inom EU:s institutioner, organ och byråer och att förbättra insynen i och den demokratiska kontrollen av EU-institutionernas beslutsfattande och förvaltning. Ombudsmannen är en del av den parlamentariska kontrollen och väljs av EU-parlamentet.

Enligt artikel 228 FEUF har Europeiska ombudsmannen befogenhet att ta emot klagomål om missförhållanden i unionsinstitutionernas eller unionsorganens verksamhet. Alla unionsmedborgare och varje annan fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt att anföra klagomål till Europeiska ombudsmannen. Tillsynen omfattar emellertid inte EU-domstolen, då den utövar sina domstolsfunktioner, och tribunalen. Däremot omfattar tillsynen deras icke-rättsliga verksamhet, dvs. deras administration. Tillsynen omfattar inte heller klagomål på nationella, regionala eller lokala myndigheter, även om klagomålen avser EU-relaterade frågor. Verksamhet som bedrivs av nationella domstolar och

nationella ombudsmän är också undantagen från tillsynen. Detsamma gäller klagomål riktade mot enskilda EU-tjänstemän som har samband med deras uppträdande. Ombudsmannen behandlar enbart klagomål som har avgetts inom två år från det inträffade.

Europeiska ombudsmannen, som har ett kansli till sitt förfogande, får företa undersökningar antingen på eget initiativ eller till följd av klagomål. Ombudsmannen har rätt att få information och tillgång till handlingar från de EU-institutioner, organ och byråer som står under tillsyn. Sekretess kan dock utgöra ett hinder. Om klagomålet verkar röra en straffrättslig fråga ska ombudsmannen omedelbart underrätta behöriga nationella myndigheter och Olaf.

I Eppo-förordningen finns det, som tidigare nämnts, några få bestämmelser om Europeiska ombudsmannens tillsyn. Enligt artikel 112 ska Eppos administrativa verksamhet vara föremål för Europeiska ombudsmannens undersökningar i enlighet med artikel 228 FEUF. Enligt artikel 109.3 kan beslut som fattas av Eppo i enlighet med artikel 8 i öppenhetsförordningen utgöra föremål för klagomål till Europeiska ombudsmannen eller en talan inför EU-domstolen.

Utredningen uppfattar reglerna i Eppo-förordningen om Europeiska ombudsmannen på det sättet att medborgares rätt att framföra klagomål mot Eppos handläggning över huvud taget inte omfattar myndighetens operativa verksamhet. Det ligger helt i linje med att ombudsmannens roll är att verka mot administrativa missförhållanden. Det synsättet får också stöd i skäl 119. Europeiska ombudsmannens tillsyn omfattar således bara en mycket begränsad del av Eppos verksamhet.

Det kan tilläggas att det inom EU pågår en översyn av Europeiska ombudsmannens uppdrag, bl.a. med hänsyn till Eppo-förordningen.

17.2.7 Slutsatser om tillsynen

Utredningens bedömning: Tillsynen över den åklagarverksamhet som bedrivs av Eppo kommer att vara mer begränsad än den tillsyn som förekommer över motsvarande svenska åklagarverksamhet.

Skälen för utredningens bedömning

En jämförelse med den nuvarande tillsynen

Som framgått utövar riksåklagaren och överåklagare fortlöpande tillsyn över alla underställda åklagare. Ett viktigt inslag i tillsynen är rätten att överta åklagaruppgifter, vilken innebär att de bl.a. kan ändra och upphäva underordnade åklagares beslut. Riksåklagaren har också till uppgift att verka för en enhetlig rättstillämpning. Som ett led i det kan riksåklagaren bl.a. utfärda föreskrifter för åklagare. Riksåklagaren har även rätt att väcka åtal mot åklagare för brott i tjänsten och att väcka frågan om disciplinansvar. Även om både den svenska europeiska åklagaren och den permanenta avdelningen har till uppgift att övervaka de svenska europeiska delegerade åklagarnas operativa arbete har de enbart vissa av de befogenheter som överåklagare och riksåklagaren har. Det kan således konstateras att den interna kontrollen inom Eppo inte motsvarar åklagarväsendets tillsyn som den är utformad i dag.

Den europeiska ombudsmannen ska över huvud taget inte ha någon tillsyn över den operativa verksamheten i Eppo. Den tillsyn som JO och JK bedriver kommer således att sakna motsvarighet. Det samma gäller den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten bedriver över åklagares användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet.

Däremot kommer den tillsyn som Europeiska datatillsynsmyndigheten ska utöva över Eppos personuppgiftsbehandling i allt väsentligt att motsvara Datainspektionens tillsyn. Europeiska datatillsynsmyndighetens befogenheter motsvarar också i stort sett de befogenheter som Datainspektionen har. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att tillsynen över åklagarnas personuppgiftsbehandling kommer att hålla samma nivå som i dag.

Sammantaget kan utredningen således konstatera att – trots att Eppos åklagare ska ha samma befogenheter som en allmän åklagare – kommer tillsynen över den åklagarverksamhet som ska bedrivas av Eppo att vara mer begränsad än den tillsyn som förekommer över motsvarande svenska verksamhet. Det är emellertid, som utredningen redan har påpekat, en oundviklig följd om Sverige väljer att ansluta sig till det fördjupade samarbetet i Eppo.

Finns det kompensatoriska åtgärder?

Det finns inslag i Eppos organisation och förpliktelser som i viss mån kan sägas kompensera det förhållandet att viss tillsyn över åklagarnas verksamhet försvinner. Den kanske viktigaste är den interna kontrollen. De europeiska åklagarna ska enligt artikel 12.1 övervaka utredningar och lagföring som de europeiska delegerade åklagarna ansvarar för. De senare har också en betydligt snävare roll än svenska åklagare, eftersom de centrala besluten som rör utredning och lagföring ska fattas av den permanenta avdelningen, inte av åklagarna. De permanenta avdelningarna ska enligt artikel 10.2 kontrollera och leda utredningar som de europeiska delegerade åklagarna genomför.

Enligt artikel 7 ska Eppo varje år upprätta och offentliggöra en rapport om sin allmänna verksamhet. Rapporten ska överlämnas till bl.a. Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Den europeiska chefsåklagaren ska en gång per år inställa sig hos Europaparlamentet och redogöra för verksamheten. På begäran av ett nationellt parlament ska antingen den europeiska chefsåklagaren eller någon av de biträdande chefsåklagarna på motsvarande sätt inställa sig där för utfrågningar. Det är emellertid uppenbart att det förfarandet inte omfattar hur enskilda ärenden hanteras, eftersom det inte ska påverka Eppos tystnadsplikt när det gäller enskilda ärenden och personuppgifter.

Det bör också framhållas att när det gäller frågor som prövas av domstol gäller samma förutsättningar för de europeiska delegerade åklagarna som för svenska åklagare.

17.3 Straffansvar och disciplinansvar

17.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Immunitet

Enligt artikel 96.5 i Eppo-förordningen ska protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier gälla för Eppo och dess anställda. Med det åsyftas protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier. Immunitet har många olika aspekter.

När det gäller myndigheten Eppo är framför allt artiklarna 1 och 2 i protokollet av intresse. I artikel 1 slås fast att unionens lokaler

och byggnader ska vara okränkbara. De får inte genomsökas, beslagtas, konfiskeras eller exproprieras. Unionens egendom och tillgångar får inte utan tillstånd från EU-domstolen bli föremål för några administrativa eller rättsliga åtgärder. Artikel 2 föreskriver att unionens arkiv ska vara okränkbara.

I artikel 11 i föreskrivs att tjänstemän och anställda i EU ska åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de har begått i sin tjänsteutövning, inbegripet muntliga och skriftliga uttalanden. Det gäller om inte annat följer av bestämmelserna i de fördrag som dels behandlar reglerna för tjänstemännens och de anställdas ansvar gentemot unionen, dels EU-domstolens behörighet att döma i tvister mellan unionen och dess tjänstemän och övriga anställda. Immuniteten gäller även efter det att uppdragen har upphört. Unionens institutioner ska enligt artikel 17 upphäva immuniteten, om institutionen anser att upphävandet inte strider mot unionens intressen.

Det som är av intresse här är främst i vilken utsträckning som regler om immunitet påverkar möjligheten att ålägga de Eppo-åklagare som verkar i Sverige straffansvar eller att meddela dem disciplinansvar för åtgärder i anställningen.

Disciplinansvar

Om en medlemsstat beslutar att avsätta eller vidta disciplinära åtgärder mot en nationell åklagare som har utnämnts till europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som inte hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt Eppo-förordningen, ska, enligt artikel 17.4, medlemsstaten informera den europeiska chefsåklagaren innan den vidtar några åtgärder.

En medlemsstat får enligt samma artikel inte vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt Eppo-förordningen utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Om den europeiska chefsåklagaren inte samtycker, får den berörda medlemsstaten begära att kollegiet prövar ärendet på nytt.

17.3.2 Svenska regler om straffansvar och disciplinansvar

Straffansvar

Det finns några straffbestämmelser som, typiskt sett, kan komma att tillämpas på åklagare för brott i tjänsteutövningen. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms enligt 20 kap. 1 § brottsbalken för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Om ett sådant brott har begåtts uppsåtligt och är att anse som grovt, döms för grovt tjänstefel. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande för någon enskild eller för det allmänna. Straffet för tjänstefel är böter eller fängelse i högst två år. Straffet för grovt tjänstefel är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffbestämmelsen om tjänstefel ska inte tillämpas om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och ta ställning till bl.a. om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag (se Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor, dir. 2020:54). Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

Enligt 15 kap. 5 § brottsbalken döms den som väcker åtal mot den som är oskyldig med uppsåt att han eller hon ska fällas till ansvar för falskt åtal. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om åtalet har avsett ett allvarligt brott eller innefattat missbruk av tjänsteställning. Den som väcker åtal trots att han inte har sannolika skäl till det, döms enligt samma paragraf för obefogat åtal till böter eller fängelse i högst sex månader.

I svensk rätt skiljer man i princip mellan det straffrättsliga ansvaret och de arbetsrättsliga åtgärderna om någon har begått fel i an-

ställningen. Eventuella arbetsrättsrättsliga konsekvenser, t.ex. avskedande, ska, enligt 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken, i skäligen utsträckning beaktas vid straffmätningen.

Av 1 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall framgår att EU-rättsliga regler om immunitet och privilegier gäller i Sverige, se Ändringar i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, prop. 1994/95:46.

Disciplinansvar m.m.

I LOA finns det generella bestämmelser om disciplinansvar för statsanställda, däribland åklagare. Enligt 14 § LOA får en arbetstagarare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd får dock inte meddelas en arbetstagarare för att han eller hon har deltagit i en strejk eller i en därmed jämförlig stridsåtgärd. Disciplinpåföljderna är enligt 15 § LOA varning och löneavdrag. En arbetstagarare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder. Löneavdrag får göras för högst 30 dagar. Löneavdraget per dag får uppgå till högst 25 procent av daglönen.

Enligt 17 § LOA får disciplinpåföljd meddelas bara om arbetstagararen inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom eller henne. När en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagarare, får arbetsgivaren enligt 18 § LOA inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av det som har föranlett åtgärden. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott.

Disciplinpåföljd får enligt huvudregeln i 19 § LOA inte meddelas efter det att arbetstagararens anställning har upphört eller uppsägning har ägt rum. Det gäller dock inte om arbetstagararen övergår från en myndighet till en annan inom åklagarväsendet.

Enligt 22 § LOA ska den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott anmälas till åtal, om misstanken avser tagande av muta eller grovt tagande av muta enligt 10 kap. 5 a eller 5 c § brottsbalken, tjänstefel eller grovt tjänstefel enligt 20 kap. 1 §

brottsbalken eller brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § första stycket brottbalken eller annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

I 34 § LOA föreskrivs att Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande för arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Regeringen har bemyndigats att föreskriva att nämnden ska besluta i sådana frågor när det gäller andra arbetstagare. I 30 § ÅM-instruktionen föreskrivs att Statens ansvarsnämnd ska pröva frågor enligt 34 § LOA också när det gäller andra åklagare än de som anställs genom beslut av regeringen. Motvarande reglering finns i 27 § EBM-instruktionen. Det innebär att frågor som rör disciplinansvar för åklagare alltid prövas av Statens ansvarsnämnd.

17.3.3 Immunitet hindrar utredning och lagföring av brott av Eppo-åklagare i tjänsteutövningen

Utredningens bedömning: Den immunitet som gäller för Eppo och myndighetens personal hindrar – innan immuniteten har hävts – lagföring av brott som begåtts av Eppo-åklagare i tjänsteutövningen. Eftersom immuniteten följer av EU-rätt behövs det inga lagstiftningsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning

Immunitet för verksamheten

Den immunitet som ska gälla för Eppos lokaler och byggnader samt Eppos arkiv är ett starkt argument för att Eppos verksamhet bör hållas fysiskt åtskild från den verksamhet som de europeiska delegerade åklagarna bedriver i sin svenska anställning. Frågan har berörts i avsnitt 15.8.2 och utredningen återkommer till den i avsnitt 19.3.2.

Immunitet för Eppo-åklagares brott i tjänsteutövningen

Straffrättslig immunitet innebär att svensk domstol inte är behörig att pröva frågan om straffansvar. Det kan diskuteras om det då finns förutsättningar för att inleda en förundersökning för brottet. Det står klart att när det finns andra gärningsmän, vilkas straffansvar kan prövas så kan förundersökning inledas eller fortgå i den delen. Den som har medverkat i ett brott som har begåtts av en person som har immunitet kan nämligen straffas enligt vanliga regler. Om det däremot är fråga om ett brott som endast kan ha begåtts av den som har immunitet får några åtgärder som syftar till att utreda brottet inte företas så länge immuniteten gäller, eftersom förundersökning har till syfte att möjliggöra lagföring.

Immuniteten för Eppo-åklagare gäller både för den europeiska åklagaren och för de delegerade europeiska åklagarna. Immuniteten omfattar enbart brott som åklagarna har begått i tjänsteutövningen som anställd vid Eppo. Om en sådan åklagare skulle begå brott utanför anställningen, t.ex. rattfylleri, finns det inga hinder mot att brottet utreds och lagförs.

Bedömningen av om en Eppo-åklagare har begått brott i anställningen bör enligt utredningens mening göras på samma sätt som när en svensk tjänsteman har begått brott i anställningen. Det innebär att det ska vara fråga om ett brott som begåtts i eller genom utförandet av en åtgärd i anställningen. Vilka brott som omfattas är något oklart. Det finns t.ex. olika uppfattningar om mutbrott bör räknas dit. Den vanligaste typen av brott i anställningen som åklagare misstänks för är tjänstefel. Det kan t.ex. vara fråga om att en åklagare har försummat en frist som gäller för användningen av tvångsmedel eller gjort sig skyldig till något annat handläggningsfel.

Straffrättslig immunitet som har sin grund i någons anställning eller uppdrag kan normalt upphävas. Så är fallet även med Eppo-åklagarnas immunitet, eftersom artikel 17 i protokollet om EU:s immunitet och privilegier gäller utan något undantag för dem. Det ankommer på Eppo att väcka frågan om immuniteten ska hävas.

Den immunitet som ska gälla för Eppo-åklagare för brott i anställningen är både straffrättslig och straffprocessuell. Det innebär som nyss nämnts att det inte finns något utrymme för svenska myndigheter att vidta utredningsåtgärder som kränker immuniteten innan den har hävts.

Eftersom varken JO, JK eller riksåklagaren ska utöva någon tillsyn över Eppo-åklagare kommer eventuella felbeteenden inte att upptäckas genom deras försorg. Däremot skulle det kunna tänkas att någon till Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten anmäler att en Eppo-åklagare har gjort sig skyldig till brott. En sådan anmälan får hanteras på samma sätt som andra anmälningar mot personer som har immunitet. Om det kan konstateras att den påstådda gärningen har begåtts i anställningen hos Eppo får förundersökning för brottet inte inledas så länge immuniteten gäller. Den som skulle vara behörig att utreda frågan får, om skälen för att utreda saken är tillräckligt starka, överväga att göra framställning till Eppo om att immuniteten ska hävas. Endast i de fall där Eppo har begärt och fått personens immunitet hävd får svenska myndigheter utreda personen och lagföra det påstådda brottet. Först då kan alltså frågan om förundersökning aktualiseras. Eftersom immuniteten följer direkt av EU-rätt krävs det inte någon lagstiftningsåtgärd eller annan åtgärd.

Ingen immunitet i rollen som svensk åklagare

Immuniteten omfattar alltså endast agerande i Eppo-ansällningen. Det innebär att om en europeisk delegerad åklagare i sin anställning som svensk åklagare begår brott gäller de vanliga svenska reglerna om straffrättsligt ansvar och disciplinansvar. Däremot kan informationsskyldighet gentemot den europeiska chefsåklagaren enligt artikel 17.4 i Eppo-förordningen aktualiseras om brottet är av den arten att det kan leda till avskedande.

17.3.4 Bestämmelserna om disciplinansvar i LOA gäller inte för europeiska delegerade åklagare

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i 14–19 §§ LOA om disciplinansvar gäller inte för europeiska delegerade åklagare i deras anställning hos Eppo. Den som tar initiativ till disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare för något som han eller hon har gjort i sin anställning som svensk åklagare ska informera den europeiska chefsåklagaren innan åtgärden vidtas. Det kräver ingen lagstiftningsåtgärd.

Skälen för utredningens bedömning

Disciplinansvaret regleras i Eppo-förordningen

I artikel 17 i Eppo-förordningen regleras disciplinansvar för europeiska delegerade åklagare. Sverige ska inte kunna utkräva disciplinärt ansvar för något som en europeisk delegerad åklagare har gjort i sin anställning hos Eppo utan den europeiska chefsåklagarens samtycke. De europeiska delegerade åklagarna har dock kvar sin anställning som svenska åklagare under den tid de utför uppgifter åt Eppo och får enligt artikel 13.3 utföra åklagaruppgifter för den svenska staten parallellt. Det innebär att LOA i och för sig är tillämplig på dem när de utför arbete som svenska åklagare.

I avsnitt 17.2.3 har utredningen bedömt att svenska myndigheter inte får utöva tillsyn över Eppos åklagare och lämnat förslag i enlighet med den bedömningen. Därmed kommer det inte heller att finnas några förutsättningar för att JO eller JK ska kunna aktualisera straffrättsligt eller disciplinärt ansvar för en åklagares handlande eller underlåtenhet i Eppo-ansättningen. Frågan är mer komplex när det gäller riksåklagarens tillsyn, eftersom disciplinärt ansvar kan aktualiseras inte bara för brott eller handläggningsfel som åklagaren har gjort sig skyldig till i anställningen utan även för annan misskötsamhet. Det kan röra sig om allt från upprepad oskicklighet i anställningen till att åklagaren varit kraftigt berusad under tjänstgöring eller har gjort sig skyldig till kränkningar eller trakasserier riktade mot andra anställda.

Eftersom arbetsgivaransvaret kommer att ligga kvar inom åklagarväsendet uppkommer frågan om riksåklagaren bör vara oförhindrad att utkräva disciplinärt ansvar i ett sådant fall. Det torde stå i bäst överensstämmelse med Eppo-förordningen att riksåklagaren inte får göra det. Därmed bör samma begränsning gälla för riksåklagaren som för JO och JK. Det får dock förutsättas att om riksåklagaren skulle få kännedom om något som skulle ha kunnat leda till överväganden om disciplinärt ansvar för en europeisk delegerad åklagare, om frågan inte hade aktualiserats i hans eller hennes tjänstgöring för Eppo, så kommer riksåklagaren att informera den europeiska chefsåklagaren om saken. Det får sedan ankomma på den sistnämnda att vidta eventuella åtgärder. Någon särskild reglering av det torde inte behövas.

Att LOA:s regler om disciplinansvar inte ska tillämpas när en svensk europeisk delegerad åklagare utför uppgifter för Eppo följer redan av att Eppo är ett EU-organ och inte en svensk statlig myndighet, se 1 § LOA. Det behöver därför inte göras något uttryckligt undantag från 14–19 §§ LOA för vad de europeiska delegerade åklagarna gör i sin anställning hos Eppo. Inte heller i övrigt behövs det några lagstiftningsåtgärder.

Informationsskyldighet

När de europeiska delegerade åklagarna fullgör uppgifter för sin svenska anställningsmyndighet gäller däremot disciplinansvaret på samma sätt som i dag. Det innebär att det kan uppstå situationer där riksåklagaren, JO eller JK anser att en sådan åklagare ska meddelas disciplinansvar. Då gäller enligt artikel 17.4 informationsskyldighet gentemot den europeiska chefsåklagaren, innan några disciplinära åtgärder får vidtas. I sammanhanget kan det nämnas att begreppet disciplinära åtgärder inte definieras i Eppo-förordningen. Utredningen bedömer att disciplinansvar enligt LOA utgör sådana disciplinära åtgärder som anges i Eppo-förordningen.

Frågan är vem som ska fullgöra informationsskyldigheten enligt Eppo-förordningen. En möjlig lösning är att lägga uppgiften på den som tar initiativet till disciplinära åtgärder. En annan möjlighet är att lägga den på den som beslutar om disciplinansvar, i detta fall Statens ansvarsnämnd, eftersom några åtgärder ännu inte har vidtagits men det då finns ett underlag för att kunna bedöma saken. Det sistnämnda torde förutsätta att den som tar initiativet till disciplinära åtgärder upplyser Statens ansvarsnämnd om åklagarens uppdrag för Eppo, när frågan aktualiseras hos nämnden, för att den skulle kunna fullgöra informationsskyldigheten.

Utredningen anser att den lämpligaste lösningen är att uppgiften att informera Eppos chefsåklagare ligger på den som tar initiativet till disciplinära åtgärder, dvs. riksåklagaren, JO eller JK. Informationsskyldigheten bör inte hindra att tillsynsmyndigheten först utreder de faktiska förhållandena. I många fall utmynnar en utredning av det slaget i att tillsynsmyndigheten inte går vidare med frågan om disciplinansvar. Utredningen kan t.ex. leda till konstaterandet att något fel inte har begåtts eller att det är tillräckligt med ett kritiskt ut-

talande. Det blir då inte aktuellt att informera den europeiska chefsåklagaren enligt artikel 17.4. Informationskyldigheten bör således inträda först när riksåklagaren, JO eller JK anser sig ha tillräcklig grund för en framställning till Statens ansvarsnämnd om disciplinansvar. Informationskyldigheten framgår direkt av Eppo-förordningen och kräver därför ingen lagstiftningsåtgärd.

18 Övriga frågor

18.1 Fler frågor behöver övervägas

I tidigare kapitel har utredningen behandlat de författningsändringar som krävs på grund av innehållet i olika artiklar i Eppo-förordningen som har tagits upp i direktiven. I detta kapitel tas ytterligare några frågor som aktualiseras av artiklar i förordningen upp.

Det är emellertid nödvändigt att även överväga om vissa författningar som inte direkt har samband med någon artikel i förordningen behöver ändras för att tydliggöra antingen att de inte ska tillämpas på Eppo eller att göra dem tillämpliga på myndigheten.

18.2 Eppo ska vara en juridisk person

Utredningens bedömning: Eppo-förordningens krav att Eppo ska ha den rättskapacitet som juridiska personer har enligt nationell lagstiftning kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Skälen för utredningens bedömning: Artikel 106.1 i Eppo-förordningen föreskriver att Eppo i varje medlemsstat ska ha den rättskapacitet som beviljas juridiska personer enligt nationell lagstiftning. Utöver den rättsliga kapacitet som utredningen har behandlat i andra kapitel, nämligen möjligheten för Eppo och myndighetens åklagare att agera inom ramen för den svenska straffprocessen, handlar rättskapacitet om möjligheten att förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Bestämmelsen i Eppo-förordningen är tydlig och Eppos status som juridisk person kan således härledas direkt från den. Därmed behövs det ingen särskild reglering i svensk rätt om det. Utredningen bedömer att det inte heller i övrigt krävs några lagstiftningsåtgärder med anledning av artikel 106.1.

18.3 Skadestånd och annat rättsligt ansvar

18.3.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Enligt artikel 113.1 ska Eppos avtalsrättsliga ansvar regleras av den lag som är tillämplig på avtalet i fråga. EU-domstolen ska enligt artikel 113.2 vara behörig att träffa avgöranden med stöd av en skiljedoms klausul i ett avtal som ingåtts av Eppo.

När det gäller utomobligatoriskt ansvar ska Eppo enligt artikel 113.3 i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för rättsordningarna i medlemsstaterna i EU ersätta skada som har orsakats av Eppo eller av myndighetens anställda under tjänsteutövning i den mån den kan tillskrivas dem. Artikel 113.4 tydliggör att det ansvaret gäller för Eppo även avseende fel som europeiska delegerade åklagare begår under tjänsteutövning. Enligt artikel 113.5 ska EU-domstolen vara behörig att döma i tvister angående ersättning för sådana skador. Artikel 113.6 föreskriver att de nationella domstolar som i medlemsstaterna i EU är behöriga att hantera tvister som rör Eppos avtalsrättsliga ansvar, i enlighet med vad som avses i artikel 113, ska fastställas genom hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. I artikel 113.7 anges att Eppos anställdas personliga ansvar ska regleras av de tillämpliga bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

18.3.2 Eppos ansvar

Utredningens bedömning: Svensk rätt är i allt väsentligt förenlig med artikel 113 i Eppo-förordningen. Skadeståndslagen ska dock inte tillämpas gentemot Eppo när myndigheten eller dess anställda har vållat skada. Nationella domstolar är inte behöriga att pröva frågor om utomobligatoriskt skadestånd i sådana fall.

Utredningens förslag: Statens ersättningsansvar enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder gäller inte när Eppo-åklagare har fattat beslut om anhållande, reseförbud eller anmälningsskyldighet.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Något om svenska skadeståndsregler på det utomobligatoriska området

Huvudregeln enligt svensk rätt avseende utomobligatoriskt skadestånd är enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar personskada eller sakskada ska ersätta skadan. När det gäller ren förmögenhetsskada ska enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen den som orsakar sådan genom brott ersätta skadan. Ansvaret för ren förmögenhetsskada har genom rättstillämpningen utvidgats till att även omfatta vissa situationer när skadevållandet inte utgör brott.

I 3 kap. skadeståndslagen behandlas det s.k. principalansvaret, dvs. skadeståndsansvar för annans vållande, inklusive det allmännas ansvar. Enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen ska den som har arbetstagarare i sin tjänst ersätta bl.a. personskada eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten och ren förmögenhetsskada som arbetstagaren i tjänsten vållar genom brott. Av 3 kap. 2 § skadeståndslagen framgår bl.a. att staten eller en kommun ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen ansvarar. Enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen ska de också, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl, ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd. I 3 kap. 4 § skadeståndslagen föreskrivs att staten eller en kommun även ska ersätta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och skada på grund av att någon kränks allvarligt genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära, om skadan uppkommit till följd av att den skadelidandes rättigheter enligt Europakonventionen har överträtts från statens eller kommunens sida. Enligt samma paragraf ska staten eller kommunen också ersätta annan ideell skada som uppkommit till följd av en sådan rättighetsöverträdelse. Skadestånd enligt paragrafen ska endast utges i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen.

När det gäller en arbetstagares skadeståndsansvar för skada som han eller hon har vållat genom fel eller försummelse i tjänsten framgår det av 4 kap. 1 § skadeståndslagen att det är begränsat till de fall där det finns synnerliga skäl för sådant ansvar med hänsyn till hand-

lingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. I 5 kap. skadeståndslagen finns det bestämmelser om bl.a. hur skadestånd enligt lagen ska bestämmas och i 6 kap. vissa gemensamma bestämmelser, bl.a. om jämkning på grund av medvållande från den skadelidande.

I lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (i fortsättningen frihetsberövandelagen) föreskrivs att staten ska ersätta skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Enligt 2 § frihetsberövandelagen har den som på grund av misstanke om brott har varit häktad eller den som har varit anhållen i minst 24 timmar i sträck rätt till ersättning under vissa förhållanden, bl.a. om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks. Även den som på grund av misstanke om brott har varit underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet under minst 24 timmar har rätt till ersättning. I 6 § frihetsberövandelagen föreskrivs vissa begränsningar avseende rätten till ersättning.

Det finns bestämmelser i andra lagar som också reglerar frågor om utomobligatoriskt skadestånd. Utredningen bedömer dock att de inte är av intresse i detta sammanhang.

Skadeståndslagen ska inte tillämpas gentemot Eppo

I artikel 113.3 regleras frågor om Eppos utomobligatoriska skadeståndsansvar. Enligt artikeln ska det ska grunda sig på ”de allmänna principer som är gemensamma för rättsordningarna i medlemsstaterna i EU”. Artikeln avviker från hur andra bestämmelser i Eppo-förordningen är reglerade, eftersom det inte uttryckligen anges vilket regelverk som ska tillämpas. Det anges alltså inte om det är Eppo-förordningen, andra EU-rättsakter eller nationell rätt. Innebörden av bestämmelsen om allmänna principer förklaras inte heller närmare i Eppo-förordningen. Det kan dock noteras att artikelns lydelse i praktiken är identisk med artikel 340 FEUF som reglerar EU:s utomobligatoriska skadeståndsansvar. Den artikeln har ansetts ge uttryck för att EU-domstolen ska leda rättsutvecklingen.

Utredningens uppfattning är att artikel 113.3 måste förstås så att nationella regler om utomobligatoriskt skadestånd inte ska tillämpas gentemot Eppo när den myndigheten eller någon av myndighetens

anställda har orsakat en skada. I stället bör frågor som rör Eppos utomobligatoriska skadeståndsskyldighet uttolkas av EU-domstolen, på samma sätt som är fallet i andra situationer där EU, dess institutioner eller anställda har orsakat skada. I detta fall ska det göras med utgångspunkt i Eppo-förordningens reglering. Såväl artikel 42.4 som artikel 113.5, som båda behandlar EU-domstolens behörighet, ger stöd för en sådan slutsats och måste också förstås så att nationella domstolar inte är behöriga i tvister som gäller utomobligatoriskt skadestånd där Eppo eller någon av myndighetens anställda har vållat skadan.

I 1 kap. 1 § skadeståndslagen anges att bestämmelserna i den lagen ska tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Artikel 113 i Eppo-förordningen utgör enligt utredningens mening en föreskrift som gör att skadeståndslagen inte ska tillämpas på de fall som anges i artikeln. Det behövs därför inte någon reglering som uttryckligen undantar de situationer som artikel 113.3 tar sikte på från skadeståndslagens tillämpningsområde. Med den tolkning som utredningen har redovisat angående svensk domstols behörighet behövs det inte heller någon ändring av svenska behörighets- eller forumregler.

Det bör understrykas att artikel 113.3 och 113.4 omfattar Eppo och myndighetens anställda, inklusive de europeiska delegerade åklagarna. Däremot omfattas inte de som bistår Eppo i myndighetens utredningsverksamhet. Det innebär att om t.ex. en polisman vållar skada när han eller hon verkställer en åtgärd i ett Eppo-ärende ska frågan om skadestånd prövas enligt svenska regler.

Avslutningsvis bör det nämnas att den europeiska åklagarens och de europeiska delegerade åklagarnas personliga ansvar regleras uttömmande i Eppo-förordningen. Det görs genom hänvisningen i artikel 113.7 till tjänsteföreskrifterna och EU:s anställningsvillkor. Det innebär att inte heller 4 kap. 1 § skadeståndslagen ska tillämpas på Eppo-åklagare.

Svenska statens ansvar

I vissa fall har staten påtagit sig ett särskilt skadeståndsansvar för skador som utländska tjänstemän orsakar i Sverige, se t.ex. 5 kap. 3 § lagen om internationellt polisiärt samarbete och 9 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Ansvaret i de fallen grundas på att Sveriges internationella åtaganden som ligger till grund för lagstiftningen ställer krav på Sverige att ta det ansvaret, se Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen, prop. 1999/2000:64, s. 112, Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater, prop. 2016/17:139, s. 69 f. och proposition med anledning av Sveriges tillträde till tre internationella överenskomelser rörande räddningstjänst, prop. 1990/91:180, s. 24 f.

Eppo-förordningen föreskriver ingen skyldighet för medlemsstaterna att ta ansvar för de skador som Eppos åklagare orsakar i medlemsstaterna. Det finns enligt utredningens mening inte heller någon särskild anledning att ålägga den svenska staten ett sådant ansvar. Skadelidande bör därför som utgångspunkt få rikta sina anspråk mot Eppo i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 113. Utredningen kan inte se att det krävs några ändringar i 3 kap. skadeståndslagen för att tydliggöra det, eftersom bestämmelserna där tar sikte på dels skadevållande av en arbetstagarare i anställningen, dels vissa särskilda fall där staten ska ansvara som har ett nära samband med den verksamhet som staten ansvarar för.

Staten har emellertid genom frihetsberövelagen tagit på sig ett skadeståndsansvar för vissa frihetsberövanden utöver det som krävs enligt skadeståndslagen. Eftersom det även när Eppos åklagare leder förundersökningen kommer att vara svensk domstol som prövar frågor om häktning är det följdriktigt att bestämmelserna i den lagen om skadestånd till följd av häktning ska gälla även i Eppo-ärenden.

Frihetsberövelagen tillämpas emellertid även i vissa fall där åklagare har fattat beslut. Det är åklagares beslut om anhållande, reseförbud och anmälningsskyldighet som varar en viss tid som kan leda till ersättningsansvar enligt frihetsberövelagen.

Det görs i frihetsberövelagen ingen inskränkning till att det ska vara en svensk myndighet som ska ha beslutat om anhållande, reseförbud eller anmälningsskyldighet för att staten ska vara ersättningskyldig. Det innebär att om ingen ändring görs i frihetsberövelagen kommer staten att få bära skadeståndsansvaret för vissa

åtgärder vidtagna av Eppo-åklagare. Av samma skäl som nyss anförts om varför skadeståndslagens bestämmelser inte bör tillämpas när Eppo eller någon av myndighetens anställda är skadevållare, finns det skäl att göra undantag även beträffande frihetsberövandelagens regler. Den som till följd av ett beslut som en Eppo-åklagare har fattat om anhållande, reseförbud eller anmälningsplikt skulle ha varit ersättningsberättigad, om det i stället hade varit en svensk åklagare som fattat beslutet, bör således i konsekvensens namn vara hänvisad till att vända sig till EU-domstolen med sitt krav. Det behöver göras ett tillägg i frihetsberövandelagen som klargör det.

Det kan tilläggas att frihetsberövandelagen även är tillämplig om någon på grund av en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande, överlämnande eller utlämning för brott har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande utomlands. Det kommer normalt inte att vara svenska myndigheter som fattar beslut om sådana åtgärder i Eppos ärenden. Därför behövs det ingen ändring i den delen. Skulle t.ex. Polismyndigheten fatta ett sådant beslut som biträde åt Eppo eller svensk domstol meddela beslut i en utlämningsfråga är bestämmelsen dock tillämplig.

Eppo och avtalsrätten

Enligt artikel 113.1 ska Eppos avtalsrättsliga ansvar regleras av den lag som är tillämplig på avtalet. Det innebär att svensk rätt kan bli tillämplig. Artikel 113.2, som skapar behörighet för EU-domstolen i vissa fall, kräver några överväganden från utredningen.

I artikel 113.6 finns bestämmelser om hur det ska fastställas vilka nationella domstolar som är behöriga att hantera vissa avtalsrättsliga tvister. Det är en forumregel som domstolar har att förhålla sig till när en tvist uppkommer. Med hänsyn till att regeln förutsätter tillämpning av en annan EU-rättsakt, som redan gäller, krävs inga särskilda överväganden.

18.4 Jäv

18.4.1 Regleringen i Eppo-förordningen

Eppo-förordningen innehåller inga jävsbestämmelser för åklagarna. Däremot finns det, genom hänvisningen i artikel 96.6 till EU:s anställningsvillkor (se avsnitt 9.3.1), tillämpliga jävsregler i de tjänsteföreskrifter som gäller för Eppos personal, däribland deras åklagare. I artikel 11a.1 i tjänsteföreskrifterna framgår att tjänstemännen inte får handlägga ärenden där de direkt eller indirekt har ett personligt intresse, exempelvis av familjekaraktär eller av ekonomisk art, som kan innebära att deras oberoende äventyras. Vidare framgår av artikel 11a.2 att den som i tjänsten tilldelas ett ärende av den art som avses i artikel 11a.1 omedelbart ska underrätta tillsättningsmyndigheten, dvs. i vanliga fall den myndighet där han eller hon är anställd. Myndigheten ska vidta de åtgärder som krävs och kan befria tjänstemannen från ansvaret för ärendet. I artikel 11a.3 framgår att en tjänsteman varken får behålla eller förvärva, direkt eller indirekt, intressen i företag över vilka den institution där han eller hon tjänstgör utövar tillsyn, eller som står i förbindelse med institutionen, av en sådan art eller omfattning att det skulle kunna äventyra hans eller hennes oberoende ställning i tjänsteutövningen.

Det kan också noteras att det i artikel 5 i Eppos anställningsvillkor, till undvikande av intressekonflikter, finns regler för de europeiska delegerade åklagarna om anmälningsskyldighet avseende bl.a. tidigare arbeten.

18.4.2 Den svenska regleringen

Bestämmelsen i 7 kap. 6 § rättegångsbalken om jäv för åklagare har knutits till bestämmelsen om domarjäv i 4 kap. 13 § rättegångsbalken, även om det finns vissa skillnader. Jävsbestämmelsen gäller för fullgörandet av alla åklagaruppgifter. Jäv får inte grundas på en åtgärd som en åklagare har vidtagit på tjänstens vägnar eller en gärning som har utövats mot honom eller henne i eller för hans eller hennes tjänst. Det går alltså inte att försöka jäva ut en åklagare genom t.ex. hot mot honom eller henne. Även om en åklagare är jävig får han eller hon vidta åtgärder som inte utan fara kan skjutas upp. Motsvarande regel för domare är betydligt snävare.

Bestämmelsen om jäv i förvaltningslagen gäller således inte för åklagare (se 3 § förvaltningslagen). Jäv för åklagare kan enligt 58 kap. 2 § 2 rättegångsbalken utgöra grund för resning.

Vid översynen av 7 kap. rättegångsbalken ändrades bestämmelsen om jäv för åklagare bl.a. på det sättet att det tydliggjordes att överåklagare prövar jävsinvändningar mot lägre åklagare och att riksåklagaren prövar jävsinvändningar mot överåklagare och vice riksåklagaren samt mot sig själv (se prop. 2000/01:92 s. 19 f.). Paragrafen har därefter ändrats för att ytterligare anpassa den till åklagarväsendets ändrade organisation (En ny åklagarorganisation, prop. 2004/05:26, s. 11). Regleringen som avser jävsprövningen är alltså anpassad för åklagarväsendets behov.

18.4.3 En ändring i rättegångsbalken

Utredningens förslag: Jävsreglerna i 7 kap. 6 § första–tredje styckena rättegångsbalken görs uttryckligen tillämpliga för särskilda åklagare. Däremot tillämpas inte 7 kap. 6 § fjärde stycket rättegångsbalken.

Skälen för utredningens förslag

Eppo-förordningen och nationell rätt bör tillämpas samtidigt

De svenska reglerna om jäv för åklagare överensstämmer i stort med det som gäller enligt artikel 11a i tjänsteföreskrifterna. De svenska jävsreglerna är dock betydligt mer detaljerade och särskilt anpassade till åklagaruppgifterna. Det finns därför delar i det svenska regelverket som inte har någon motsvarighet i tjänsteföreskrifterna, t.ex. att jäv mot en åklagare inte får grundas på en åtgärd som han eller hon har vidtagit på tjänstens vägnar eller på en gärning som har utövats mot åklagaren i eller för hans eller hennes tjänst.

Enligt artikel 5.3 i Eppo-förordningen ska förordningen gälla om både den och nationell rätt reglerar ett ärende. Utredningen anser att det inte kan tas till intäkt för att den svenska bestämmelsen om jäv för åklagare inte alls ska tillämpas. Däremot måste bestämmelsen förstås på det sättet att om svensk rätt och Eppo-förordningen står i strid med varandra så ska Eppo-förordningen tillämpas. Det är svårt

att se att det kan uppstå situationer där det skulle kunna bli aktuellt. Utredningens utgångspunkt är således att bestämmelserna om jäv i 7 kap. 6 § rättegångsbalken kommer att vara tillämpliga.

Jäv för särskilda åklagare

Det är i dag oklart hur jävsbestämmelserna i 7 kap. 6 § rättegångsbalken ska tillämpas av särskilda åklagare. När det gäller tullåklagare hänvisas det dock i 7 kap. 9 § rättegångsbalken till den nu aktuella paragrafen. Där anges också att en fråga om jäv i det fallet prövas av Tullverket.

När JO eller JK uppträder som åklagare ska de tillämpa vad som i lag anges om åklagare. Det torde innebära att de i förekommande fall ska göra en prövning mot de jävsgrunder som anges i 7 kap. 6 § första och andra styckena. Även tredje stycket om brådskande åtgärder bör vara tillämpligt på dem. Samma sak bör gälla för Eppo-åklagare. När det däremot gäller 7 kap. 6 § fjärde stycket, som bl.a. anger att en fråga om jäv mot åklagare prövas av en överåklagare, framstår det som direkt olämpligt både för Eppo och för JO och JK att jävsprövningen ska göras vid någon annan myndighet.

Mot bakgrund av det anförda bör det klargöras i lagtext, lämpligen i 7 kap. 8 § rättegångsbalken, att jävsbestämmelserna i 7 kap. 6 § första–tredje styckena rättegångsbalken, men däremot inte fjärde stycket i samma paragraf, ska tillämpas för särskilda åklagare. Med en sådan lösning blir det också tydligt att jävsreglerna gäller för såväl allmänna som särskilda åklagare. Utredningen föreslår därför att 7 kap. 8 § rättegångsbalken ändras på det sättet.

Det behövs enligt utredningens mening inget förtydligande, motsvarande det som finns i 7 kap. 9 § rättegångsbalken, för JO, JK och Eppo om att jävsfrågan prövas av respektive myndighet. Det får förutsättas att JO och JK genomför jävsprövningen utan ett sådant tillägg och den svenska regleringen kan inte styra hur Eppo ska organisera sin verksamhet.

18.5 Eppos informationskyldighet

Utredningens bedömning: Det krävs inga lagstiftningsåtgärder utöver de som redan har föreslagits för att tydliggöra Eppos skyldighet att informera om myndighetens beslut.

Skälen för utredningens bedömning

Samma krav bör ställas på Eppo som på svenska myndigheter

I avsnitt 15.6 och 16.3 har utredningen bl.a. diskuterat vilka rättigheter som Eppo ska ha när det gäller tillgång till information. Det finns emellertid också bestämmelser i svensk lagstiftning som ställer krav på åklagarmyndigheterna. Exempelvis ska Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten informera om sina beslut i vissa avseenden. Det gäller inte bara information till de personer som direkt berörs av besluten som misstänkta, tilltalade och målsägande. Myndigheterna har även en skyldighet att lämna uppgifter till exempelvis brottsstatistiken och till olika register. Eppo-förordningen hindrar inte att det ställs krav på myndigheten i nationell lagstiftning, så länge kraven inte står i strid med Eppo-förordningen, se t.ex. artikel 5.3 och 36.6. Tvärtom hänvisas det på flera ställen i förordningen till att nationell rätt ska gälla även för Eppo.

Utredningen har tidigare konstaterat att Eppo bör vara skyldig att vidta vissa åtgärder som myndigheterna i åklagarväsendet ska vidta och föreslagit författningsändringar som tillgodoser det (se avsnitt 13.5.3 och 13.8.2). Det bör övervägas om Eppo även i andra sammanhang, på motsvarande sätt som när myndigheten ska få tillgång till information från svenska myndigheter, behöver läggas till i de författningar som ställer krav på åklagarväsendets myndigheter att informera andra myndigheter. I artikel 39.4 finns en uttrycklig bestämmelse om att Eppo ska informera nationella myndigheter.

Utredningen ser det som en självklarhet att Eppo i samma utsträckning som svenska åklagarmyndigheter ska lämna uppgifter för att brottsstatistiken ska vara så fullödlig som möjligt. Det är också nödvändigt att Eppo redovisar vad en brottsanmälan har resulterat i så att det finns uppgift om det i relevanta register. Ett annat synsätt skulle innebära en risk för att personer som är misstänkta för brott

inte avförs ur misstankeregistret eller att brott redovisas som oupplärade trots att det finns beslut om att de har avskrivits.

När det i författning ställs krav på att "undersökningsledare", "åklagare", "åklagarmyndighet" eller "åklagarmyndigheter" ska informera om något bör Eppo eller myndighetens åklagare därför som utgångspunkt omfattas av bestämmelserna, på motsvarande sätt som gäller när Eppo får rättigheter i de fallen, se avsnitt 15.6.2. Några författningar behöver dock analyseras närmare.

Misstanke- och belastningsregister

Polismyndigheten ska enligt 1 § lagen om misstankeregister, med hjälp av automatiserad behandling, föra ett register med uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott (misstankeregistret). I 3 § lagen anges bl.a. vilka brottstyper som motiverar registrering. Av bestämmelsen framgår också att det är förundersökningsledarens bedömning av om det finns skäligen misstanke som avgör när registrering får äga rum. I 2 § förordningen om misstankeregister framgår vilka uppgifter registret ska innehålla. Enligt 13 § förordningen om misstankeregister ska en åklagarmyndighet i fråga om den som ska registreras, lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten. Vidare ska en åklagarmyndighet enligt samma paragraf lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten som krävs för gallring av registret.

Eppo bör lämna de uppgifter till Polismyndigheten som behövs för registerföring och gallring, på motsvarande sätt som gäller för myndigheterna i åklagarväsendet. En sådan informationsskyldighet står inte i strid med Eppo-förordningen. Eftersom det i förordningen om misstankeregister talas om "en åklagarmyndighet" omfattas Eppo av bestämmelsen genom förslaget i avsnitt 15.6.2. Någon lagstiftningsåtgärd utöver den som har föreslagits där är därför inte nödvändig.

Polismyndigheten ska också föra ett belastningsregister. Det framgår av 1 § lagen om belastningsregister. Enligt 3 § lagen ska belastningsregistret bl.a. innehålla uppgifter om den som genom straff-föreläggande har ålagts påföljd för brott (punkten 1) och den som på grund av åklagares beslut i vissa fall inte har åtalats för brott (punkten 4). Det är enligt 31 § förordningen om belastningsregister en åklagarmyndighet som, i fråga om den som ska registreras på

grund av ett strafföreläggande enligt 3 § 1 eller ett beslut enligt 3 § 4 lagen om belastningsregister, ska lämna de uppgifter till Polismyndigheten som ska registreras i belastningsregistret. Vidare ska en åklagarmyndighet enligt samma paragraf lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten som krävs för gallring av uppgifter i registret.

Liksom beträffande regleringen i misstankeregistret bör Eppo, i de fall där det blir aktuellt, lämna de uppgifter till Polismyndigheten som behövs för registrering i och gallring av belastningsregistret, på motsvarande sätt som gäller för myndigheterna i åklagarväsendet. En sådan informationsskyldighet står inte i strid med Eppo-förordningen. Eftersom det i förordningen om belastningsregister anges ”en åklagarmyndighet” omfattas Eppo av bestämmelsen genom förslaget i avsnitt 15.6.2. Någon ytterligare lagstiftningsåtgärd är därför inte nödvändig.

Uppgifter om strafförelägganden

Brå ansvarar numera för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Enligt 15 § strafföreläggandekungörelsen ska uppgifter till statistiken lämnas enligt föreskrifter som Brå meddelar efter samråd med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Riksarkivet. Genom regleringen i den paragrafen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av den följer en skyldighet för åklagarmyndigheter att lämna uppgifter till rättsstatistiken. Den skyldigheten kommer att gälla för Eppo, eftersom nationell rätt ska tillämpas i fråga om förenklade förfaranden (se avsnitt 13.8.2). Det krävs därför inte några lagstiftningsåtgärder. Det finns inte skäl att låta Eppo ingå bland de myndigheter som ska samråda om myndighetsföreskrifterna, eftersom det får ses som en intern angelägenhet för de svenska myndigheterna hur statistiken ska utformas och rapporteras till Brå.

18.6 Upphävande av privilegier och immunitet

Utredningens bedömning: Det krävs inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att Eppos chefsåklagare ska kunna utfärda en begäran om upphävande av privilegier eller immunitet.

Skälen för utredningens bedömning: I artikel 29.1 finns bestämmelser om upphävande av privilegier eller immunitet. Av artikeln framgår att när Eppos utredningar inbegriper personer som skyddas genom privilegier eller immunitet i enlighet med nationell lagstiftning, och sådana privilegier eller sådan immunitet utgör ett hinder för utredningen i fråga, ska den europeiska chefsåklagaren utfärda en motiverad skriftlig begäran om upphävande av privilegierna eller immuniteten i enlighet med de förfaranden som fastställs i nationell lagstiftning.

Immunitet och privilegier är tämligen ovanliga i svensk rätt. Den enda svenska medborgare som har fullständig straffrättslig immunitet är statschefen. Det framgår av 5 kap. 8 § regeringsformen. Av samma paragraf framgår att en riksföreståndare, dvs. den som tjänstgör i statschefens ställe, inte kan åtalas för brott som begås under utövning av statschefsämbetet. Vidare finns det i såväl regeringsformen som brottsbalken bestämmelser om begränsad immunitet för riksdagsledamöter och statsråd, som innebär bl.a. att de inte kan åtalas för vissa gärningar. Lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, med tillhörande bilaga, innehåller också bestämmelser om immunitet. Det finns även vissa regler om tillfällig immunitet, som gäller i samband med brottsutredning och rättsliga förfaranden. Sådana regler finns bl.a. i 5 kap. 5–8 §§ LIRB och 4 kap. 6 § lagen om en europeisk utredningsorder.

Frågor som rör immunitet och privilegier torde sällan aktualiseras i en Eppo-utredning som bedrivs i Sverige. Om så ändå blir fallet får den europeiska chefsåklagaren, i enlighet med artikel 29.1, rikta en skriftlig begäran om upphävande av privilegierna eller immuniteten till den som är behörig att fatta beslut i frågan. Artikeln kräver inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder.

18.7 Tillgång till Eppos ärendehanteringssystem

Utredningens bedömning: Det behövs inga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska kunna ge andra europeiska delegerade åklagare tillgång till uppgifter i Eppos ärendehanteringssystem.

Skälen för utredningens bedömning

Regleringen i Eppo-förordningen

I artikel 46 finns bestämmelser om tillgång till uppgifter i Eppos ärendehanteringssystem. Artikeln är i allt väsentligt en Eppo-intern reglering som bl.a. anger vilken tillgång till olika uppgifter i ärendehanteringssystemet som anställda hos Eppo ska ha. Det framgår bl.a. att europeiska delegerade åklagare ska ha direkt tillgång till ärendehanteringssystemets register och till index. Den handläggande europeiska delegerade åklagaren har emellertid tillgång även till all den information som gäller det ärende som han eller hon handlägger. I artikelns tredje stycke öppnas det för att andra europeiska delegerade åklagare ska kunna få tillgång till information som lagras i elektronisk form i ärendehanteringssystemet och till ärendeakter. Det är den handläggande europeiska delegerade åklagaren som ska fatta beslut om att bevilja andra europeiska delegerade åklagare tillgång. Det ska enligt artikeln göras i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning. Om tillgång inte beviljas, får ärendet hänskjutas till behörig permanent avdelning. Den behöriga permanenta avdelningen ska, i den mån det är nödvändigt, höra de berörda europeiska delegerade åklagarna och därefter fatta beslut i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning och Eppo-förordningen.

Nationell rätt

Det föreskrivs alltså i Eppo-förordningen att nationell lagstiftning, åtminstone delvis, ska styra vad som ska gälla vid beslut om tillgång till information i Eppos interna ärendehanteringssystem. Det torde inte krävas att frågan ska vara författningsreglerad nationellt, trots att ordet lagstiftning används i den svenska språkversionen av förordningen, utan det bör vara tillräckligt att det följer av oskriven nationell rätt, jfr den engelska språkversionen som talar om "national law". Under alla förhållanden framstår det emellertid som märkligt att nationell rätt ska tillämpas, med hänsyn till att de uppgifter som avses i artikel 46 finns i Eppos ärendehanteringssystem.

Svensk rätt innehåller inga bestämmelser som omedelbart aktualiseras i den situation som artikel 46 avser. De bestämmelser som närmast kan vara av intresse torde vara 8 kap. 2 § OSL och 3 kap. 6 §

brottsdatalagen. I den förstnämnda paragrafen regleras sekretess inom en myndighet. Där anges att vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i OSL om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter också gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Utredningens uppfattning är att de europeiska delegerade åklagarna inte utgör olika verksamhetsgrenar som är självständiga i förhållande till varandra, se t.ex. Patientdatalag m.m., prop. 2007/08:126, s. 162 och där angivna hänvisningar. Tvärtom är ju avsikten enligt artikel 8.1 att Eppo ska agera som en enhet.

Avsaknaden av en sekretessgräns inom en myndighet eller mellan olika verksamheter inom en myndighet innebär dock inte att det enligt svensk rätt står de anställda fritt att utbyta sådana uppgifter som omfattas av sekretess, se t.ex. Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration, prop. 2003/04:152 s. 251. I JO 1983/84 s. 262 uttalades bl.a. att det torde stå klart att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till sina arbetskamrater men att det å andra sidan är tydligt att sekretesslagen inte heller kan anses utgöra hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende, åtminstone inte om det framstår som objektivt försvarbart. Vidare uttalade JO att uppgifter fritt måste kunna lämnas till den som på ett eller ett annat sätt deltar i beredandet och avgörandet av ett ärende. Även om uttalandena är gjorda innan OSL trädde i kraft gör de sig alltså gällande som ett uttryck för svensk rätt.

I 3 kap. 6 § brottsdatalagen framgår att den som är personuppgiftsansvarig ska se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det innebär att tillgången till sådana personuppgifter som behandlas automatiserat inte får hanteras slentrianmässigt. I 3 kap. 5 § brottsdataförordningen föreskrivs att vid tilldelning av behörighet för åtkomst till personuppgifter ska, utöver behovet av uppgifterna, utbildning och erfarenhet särskilt beaktas.

Nationell rätt får tillämpas analogt

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 15.3.1 är OSL inte tillämplig för Eppo. Inte heller brottsdatalagen, som grundar sig på ett direktiv som inte ska tillämpas av Eppo (se avsnitt 16.2.1), är tillämplig. Det hindrar emellertid inte att det som sagts i föregående avsnitt anses utgöra svensk rätt och är vad den handläggande europeiska delegerade åklagaren har att beakta när han eller hon ska avgöra om andra europeiska delegerade åklagare bör ges tillgång till uppgifter i Eppos ärendehanteringssystem.

Utredningen bedömer således att nationell rätt i det sammanhang som avses i artikel 46 får förstås så att den handläggande europeiska delegerade åklagaren får ge andra europeiska delegerade åklagare tillgång till de uppgifter som avses i artikel 46 tredje stycket i den mån de behöver uppgifterna i sitt arbete. Någon författningsreglering behövs inte och det krävs inte heller någon annan åtgärd. Frågan får lösas inom Eppo, med utgångspunkt i det som sagts här.

18.8 Vissa ytterligare författningar behöver övervägas

18.8.1 Inventering bland gällande författningar

Utredningen har föreslagit en rad ändringar i författningar för att det ska vara möjligt för Sverige att ansluta sig till det fördjupade samarbetet i Eppo. I huvudsak har förslagen grundat sig på innehållet i Eppo-förordningen. Ett viktigt förslag är att det som gäller för en svensk åklagarmyndighet även ska gälla för Eppo (se avsnitt 15.6.2). Det finns därför skäl att se om svensk rätt innehåller några författningar som behöver ändras för att de inte bör gälla för Eppo eller om det i något fall bör förtydligas att en viss författning ska omfatta även Eppo. Utredningen har därför i rättsdatabaser sökt i författningar på orden "åklagare", "åklagarmyndighet", "Åklagarmyndigheten" och "Ekobrottsmyndigheten" för att kunna göra en summarisk genomgång av bestämmelser som innehåller dessa ord.

I det följande redovisas utfallet av denna genomgång. I den mån en författning innehåller något av de aktuella orden men inte kommenteras i det följande innebär det att utredningen har bedömt att det inte är nödvändigt att överväga behovet av ändring närmare och

att det inte heller skulle tillföra betänkandet något att motivera det ställningstagandet.

18.8.2 Delgivningslagen

Utredningens bedömning: De regler som ger anställda vid åklagarmyndigheter vissa befogenheter avseende delgivning behöver inte ändras. De svenska Eppo-åklagarna får samma befogenheter.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 15.6.2 har utredningen föreslagit att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som föreskriver att med åklagarmyndighet avses i lag eller förordning även Eppo, om inte annat anges. Bestämmelsen har diskuterats mot bakgrund av Eppo-förordningens krav på att Eppos åklagare ska ha samma tillgång till information som nationella åklagare. Regleringen föreslås dock vara generell, för att leva upp till Eppo-förordningens krav att de europeiska delegerade åklagarna ska ha samma befogenheter som nationella åklagare.

I delgivningslagen (2010:1932) finns det två bestämmelser som ger den som är anställd vid en åklagarmyndighet vissa befogenheter. I 40 § första stycket föreskrivs att en sådan person får utföra stämningssmannadelgivning. I 46 § anges bl.a. att den som är anställd vid en åklagarmyndighet har rätt att få tillträde till enskilt område som inte utgör bostad för att verkställa stämningssmannadelgivning.

Med bestämmelsen som föreslagits i avsnitt 15.6.2 om att även Eppo avses när det i lag eller förordning anges att någonting gäller för en åklagarmyndighet kommer de paragraferna i delgivningslagen att bli tillämpliga för Eppo. Det ligger väl i linje med kravet i artikel 13.1 att de europeiska delegerade åklagarna och, i förekommande fall, den europeiska åklagaren ska ha samma befogenheter som nationella åklagare. Utredningen bedömer därför att reglerna i delgivningslagen inte bör undantas från tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen i den nya lagen.

De aktuella paragraferna i delgivningslagen gäller emellertid för samtliga anställda vid en åklagarmyndighet. Den ordningen motiverades av att lagstiftaren ville skapa förutsättningar för att frigöra åklagare till sådana uppgifter som förutsätter åklagarkompetens, se Ny delgivningslag, prop. 2009/10:237 s. 165. Enligt bestämmelser-

nas ordalydelse skulle således andra anställda vid Eppo i Sverige än de särskilda åklagarna kunna utföra stämningssmannadelgivning. Eftersom det endast är den svenska europeiska åklagaren och de svenska europeiska delegerade åklagarna som ska ha befogenheter i Sverige, är det svårt att se att någon annan än de skulle behöva tillämpa delgivningslagens regler. I praktiken kan det dessutom förutses att de europeiska delegerade åklagarna normalt kommer att anlita biträde av svenska myndigheter eller företag för att genomföra stämningssmannadelgivning. Mot den bakgrunden bedöms det varken behövas undantag eller tillägg i den föreslagna regleringen i den nya lagen. Delgivningslagen behöver inte heller ändras.

18.8.3 Polislagen

Utredningens bedömning: Eftersom Eppo-förordningen förutsätter nära samarbete mellan Eppo och svenska brottsbekämpande myndigheter bör även Eppo anses som en åklagarmyndighet som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med. Det behövs inga lagändringar utöver de som föreslagits tidigare.

Skälen för utredningens bedömning: Eppo-förordningen förutsätter samarbete mellan nationella brottsbekämpande myndigheter och Eppo, se t.ex. artikel 5.6 som föreskriver att de behöriga nationella myndigheterna aktivt ska bistå och stödja Eppos utredningar och lagföring och att alla åtgärder, förhållningssätt eller förfaranden inom ramen för Eppo-förordningen ska vägledas av principen om lojalt samarbete. Den grundläggande utgångspunkten stämmer väl överens med föreskriften i 6 § första stycket polislagen, enligt vilken Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra och med åklagarmyndigheterna. Med den bestämmelse i den nya lagen som utredningen har föreslagit, om att även Eppo avses när det i lag eller förordning sägs något om åklagarmyndighet, kommer en motsvarande skyldighet att gälla gentemot Eppo. Det framstår som ändamålsenligt. Någon ändring i den föreslagna bestämmelsen eller i 6 § polislagen är därför inte nödvändig. Utredningen har i avsnitt 11.4 föreslagit ändringar i polislagen med anledning av förslaget om teknisk spårning.

18.8.4 ÅM-instruktionen och EBM-instruktionen

Utredningens förslag: Det tydliggörs genom ett tillägg i ÅM-instruktionen att Åklagarmyndigheten inte ansvarar för den åklagarverksamhet som bedrivs av Eppo. Ett liknande tillägg görs i EBM-instruktionen.

Skälen för utredningens förslag: I 1 § ÅM-instruktionen anges att Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva. Det bör, mot bakgrund av att Eppo-förordningen förutsätter att Eppo är primärt och ensam behörig när den myndigheten har beslutat att utöva sin behörighet, tydliggöras att Åklagarmyndigheten inte heller ansvarar för den verksamhet som Eppo bedriver. Ett tillägg om det bör göras i 1 § ÅM-instruktionen.

I 9 § EBM-instruktionen anges vilka mål som handläggs vid Ekobrottsmyndigheten. I den paragrafen räknas upp mål som Eppo kan vara behörig för. Det bör, mot bakgrund av att Eppo-förordningen förutsätter att Eppo är primärt och ensam behörig när myndigheten beslutat att utöva sin behörighet, tydliggöras att Eppos behörighet begränsar Ekobrottsmyndighetens uppgift att handlägga vissa mål. Ett tillägg om det bör göras i paragrafen.

18.8.5 Förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen

Utredningens förslag: Det klargörs genom ett tillägg i förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen att Eppo är en myndighet som Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde till i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om det.

Skälen för utredningens förslag: I 10 § andra stycket förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen framgår att Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket i den utsträckning som myndigheterna kommer överens om. Eftersom myndigheterna namnges gäller inte skyldigheten i förhållande till Eppo. Även om det torde vara sällsynt att sådant biträde som bestämmelsen avser kommer att aktualiseras för Eppo, bör det klargöras att Eppo också ingår i kret-

sen av myndigheter som Säkerhetspolisen ska lämna tekniskt biträde till. Eppo bör därför läggas till i 10 § andra stycket förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen.

18.8.6 Förordningen med instruktion för Polismyndigheten

Utredningens förslag: Eppo ska ha samma rätt som Ekobrottsmyndigheten att i ett enskilt fall få bistånd av Polismyndigheten vid en utredning av ekonomisk brottslighet.

Skälen för utredningens förslag: I 24 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten anges att om Ekobrottsmyndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det, ska Polismyndigheten bistå vid utredning av ekonomisk brottslighet. Det finns inget skäl till att motsvarande inte ska gälla för Eppo, som därför bör läggas till som myndighet i paragrafen.

18.8.7 Förordningar om överlämnande till Sverige enligt en arresteringsorder

Utredningens förslag: Det tydliggörs i två förordningar att information om att den eftersökte har anträffats ska lämnas till den myndighet där den åklagare som har utfärdat arresteringsordern är verksam.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har i avsnitt 12.5.2 föreslagit att en svensk europeisk delegerad åklagare ska få utfärda en europeisk eller nordisk arresteringsorder. I både 9 § andra stycket förordningen om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 9 § andra stycket förordningen om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder föreskrivs att om en annan myndighet än Åklagarmyndigheten får information om att den eftersökte har anträffats, ska den myndigheten omedelbart vidarebefordra informationen till åklagaren. Mot bakgrund av att både åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och, i framtiden, Eppo kan utfärda en arresteringsorder, såväl nordisk som europeisk, framstår det inte som ändamålsenligt att endast Åklagarmyndigheten anges i be-

stämmelserna. Om det i stället anges att informationen ska lämnas till den myndighet där den åklagare som har utfärdat arresteringsordern är verksam blir regleringen både mer begriplig och mer ändamålsenlig. Utredningen föreslår därför sådana ändringar.

18.8.8 Förfordningar som reglerar förvaltning av EU-medel

Utredningens bedömning: Eftersom utredningen har föreslagit att en central funktion ska ansvara för rapporteringen till Eppo krävs det inga ytterligare författningsändringar i de förfordningar som riktar sig till de myndigheter som ansvarar för förvaltning av EU-medel.

Skälen för utredningens bedömning: I ett antal förfordningar finns det bestämmelser som riktar sig till de myndigheter som ansvarar för förvaltning av EU-medel. Det gäller förfordningen (2014:1374) om förvaltning av fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt, förfordningen (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder, förfordningen (2014:1538) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden och förfordningen (2016:10) om förvaltning av fonden för inre säkerhet. I förfordningarna i fråga åläggs de myndigheter som förvaltar EU-medel en rapporteringskyldighet till bl.a. Ekobrottsmyndigheten när oriktigheter eller oegentligheter (vilka är synonyma begrepp) har uppmärksammas. Eftersom sådana oriktigheter skulle kunna utgöra brott som Eppo är behörig att handlägga skulle det i och för sig vara ändamålsenligt med en direktrapportering till Eppo också. Utredningen har emellertid i avsnitt 8.3.2 föreslagit att den svenska rapporteringen ska gå genom en central funktion vid Åklagarmyndigheten. Det ankommer på Ekobrottsmyndighetens åklagare att rapportera till den centrala funktionen om det uppmärksammas att brott som Eppo kan vara behörig för kan antas ha begåtts. Det finns därför inte skäl att nu föreslå någon ändring i de nämnda förfordningarna.

Det kan i sammanhanget nämnas att utredningen har övervägt om det bör införas en uttrycklig skyldighet för de svenska myndigheter som förvaltar EU-medel att göra en brottsanmälan vid misstanke om brott (se avsnitt 8.2.2). Det kan finnas goda skäl för en sådan skyldighet, inte minst för att säkerställa att Eppos verksamhet

ska kunna fungera så effektivt som möjligt. Frågan ligger emellertid utanför utredningens direktiv. Den kräver ingående överväganden avseende de olika EU-rättsakter som styr medelsförvaltningen och förutsätter dessutom sannolikt kontakter med de olika förvaltande myndigheterna. Mot den bakgrunden har utredningen inte ansett sig ha tillräckligt utrymme för att gå vidare med konkreta överväganden om anmälningskyldighet.

19 Sveriges anslutning till Eppo

19.1 Sverige kan ansluta sig till Eppo

Utredningens bedömning: Under förutsättning att de författningsändringar som föreslås i detta betänkande genomförs och att de osäkerhetsfaktorer som alltjämt föreligger accepteras, finns det förutsättningar för Sverige att ansluta sig till det fördjupade samarbetet om Eppo.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns förutsättningar för Sverige att ansluta sig

Det ingår inte i utredningens uppdrag att ta ställning till om Sverige bör ansluta sig till Eppo. Utgångspunkten är i stället att utredningen ska analysera behovet av författningsändringar och andra åtgärder som krävs för ett svenskt deltagande i Eppo och lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som bedöms vara nödvändiga. Utredningen bedömer emellertid att det krävs ett tydligt ställningstagande i frågan om Sverige kan ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

Att ansluta sig till det fördjupade samarbetet om Eppo innebär, som ofta när EU-rättsakter blir giltiga i Sverige, att det sker en maktförskjutning från Sverige till EU. Att så skulle kunna bli fallet kan på sätt och vis sägas ha godtagits redan när Sverige accepterade att artikel 86 FEUF infördes, dvs. när Lissabonfördraget antogs. Det som skiljer sig mellan Eppo-förordningen och andra rättsakter är att Sverige genom att ansluta sig till det fördjupade samarbetet fränhänder sig central maktutövning inom det egna territoriet. Det är dock något som måste accepteras för att delta i Eppo. Vidare måste det

accepteras att Sverige på flera sätt frånhänder sig kontroll över delar av straffprocessen genom den minskade insyn och tillsyn som enligt utredningens bedömning blir en följd av anslutningen. Dessutom finns det, vilket redan har diskuterats och kommer att utvecklas närmare i det följande, ett antal osäkerhetsfaktorer som inte får någon lösning vare sig genom Eppo-förordningen eller utredningens förslag. Det gäller exempelvis arbetsvillkoren för de europeiska delegerade åklagarna.

Om det som nu har sagts accepteras, och de ändringar som föreslås i detta betänkande genomförs, finns det inte något som hindrar ett svenskt deltagande i Eppo.

Det bör samtidigt framhållas att det finns många fördelar med att delta i det fördjupade samarbetet. Det kan exempelvis noteras att antalet medlemsstater som deltar i samarbetet nu är 22. Det innebär att Sverige tillhör en minoritet av EU-medlemsstater som inte deltar. Det ligger dessutom i Sveriges intresse att Eppo blir en så effektiv myndighet som möjligt, eftersom syftet med Eppo är att bekämpa brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Sådana brott leder årligen till att mycket betydande medel går förlorade för EU och medlemsstaterna. Eftersom Sverige tillhör nettobetalarerna finns det ett stort intresse av att förbättra brottsbekämpningen på det området. Om Sverige inte deltar i det fördjupade samarbetet är vi i hög grad utlämnade till de deltagande medlemsstaternas prioriteringar på området, i stället för att själva kunna påverka dem.

Eventuell utvidgning av Eppos behörighet

Utredningen anser att det också finns skäl att kort beröra möjligheten att Eppos behörighet utvidgas till att omfatta fler typer av brott. Utgångspunkten för utredningens överväganden är Eppo-förordningen i dess nuvarande lydelse. Frågan om en framtida utvidgning av Eppos behörighet har emellertid varit föremål för en del diskussioner under utredningens sammanträden, i synnerhet när det gäller frågan om Sveriges anslutning. Här är således platsen för den diskussionen.

Grunden för Eppo och Eppo-förordningen finns, som tidigare nämnts, i artikel 86 FEUF. Där anges ramarna för Eppos verksamhet. Eppo ska enligt artikel 86.1 bekämpa brott som skadar unionens

finansiella intressen. Det ska enligt artikel 86.2 göras genom att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som har begått brott som skadar dessa intressen. Av artikel 86.4 följer att det finns möjlighet att utvidga Eppos mandat. Där anges att Europeiska rådet får anta ett beslut att ändra artikel 86.1 i syfte att utsträcka Eppos befogenheter till att även omfatta kampen mot den grova brottslighet som har gränsöverskridande inslag och att även ändra artikel 86.2 när det gäller gärningsmän och andra medverkande som begått grova brott som påverkar mer än en medlemsstat.

För att en utvidgning i enlighet med artikel 86.4 ska få genomföras krävs ett enhälligt beslut från Europeiska rådet, efter Europaparlamentets godkännande och kommissionens hörande. Det innebär alltså att Sverige, liksom övriga EU-medlemsstater, kommer att kunna motsätta sig en sådan utvidgning.

Det kan noteras att kommissionen den 12 september 2018 presenterade ett meddelande i vilket medlemsstaterna uppmanades att utvidga befogenheterna för Eppo till att även omfatta gränsöverskridande terroristbrott (COM(2018) 641). Den svenska inställningen till meddelandet var bl.a. att frågan var för tidigt väckt, att det kunde ifrågasättas om inte de föreslagna åtgärderna gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet med initiativet och att behovet av den föreslagna utvidgningen och konsekvenserna av den behövde analyseras ytterligare, se Ett EU som skyddar: ett initiativ för att utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till att även omfatta gränsöverskridande terroristbrott, 2018/19:JuU19. Kommissionens meddelande har inte lett till några ytterligare åtgärder i riktning mot en utvidgning av Eppos befogenheter.

Utredningens bedömning är mot den angivna bakgrunden att frågan om utvidgning av Eppos mandat med stöd av artikel 86.4 FEUF inte bör påverka frågan om Sverige ska ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

En annan fråga är om en utvidgning av Eppos behörighet kan göras inom de nuvarande yttre ramarna, dvs. bekämpning av brott som skadar unionens finansiella intressen. Vad det i praktiken skulle kunna vara frågan om är att Sefi-direktivet ändras så att fler handlanden än de som i dag tas upp där ska kriminaliseras. Sveriges möjligheter att få gehör för att motsätta sig den typen av ändringar är mindre än när det gäller ändringar i Eppo-förordningen eller FEUF som tar sikte på Eppos behörighet. Samtidigt förutsätter Sefi-direk-

tivets rättsliga grund i artikel 83.2 FEUF för sin tillämpning, dvs. det som krävs för att ändra i Sefi-direktivet, att ytterligare tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar är nödvändig för att säkerställa skydd av unionens finansiella intressen. Utrymmet för ändringar i direktivet är således begränsat och risken för sådana ändringar kan knappast vara avgörande för bedömningen om Sverige bör ansluta sig till det fördjupade samarbetet.

Det kan sammanfattningsvis inte uteslutas att det kommer att föreslås framtida utvidgningar av Eppo-samarbetet eller Eppos mandat på ett för Sverige oönskat sätt. Sveriges formella möjligheter att påverka sådana ändringar påverkas emellertid inte av om Sverige deltar i Eppo-samarbetet eller inte.

19.2 Det formella genomförandet

19.2.1 Anmälan för att delta i det fördjupade samarbetet

Utredningens förslag: Sverige ska till rådet och kommissionen anmäla sin avsikt att delta i det fördjupade samarbetet om Eppo.

Skälen för utredningens förslag: Enligt artikel 331.1 FEUF ska varje EU-medlemsstat som önskar delta i ett pågående fördjupat samarbete anmäla sin avsikt att göra det till rådet och kommissionen. Kommissionen ska inom fyra månader efter att anmälan har mottagits bekräfta medlemsstatens deltagande. Kommissionen ska, i förekommande fall, konstatera att villkoren för att delta är uppfyllda och besluta om nödvändiga övergångsåtgärder för tillämpningen av de akter som redan antagits inom ramen för det fördjupade samarbetet. Om kommissionen anser att villkoren för att delta inte är uppfyllda, ska den ange vilka åtgärder som ska vidtas för att villkoren ska uppfyllas och fastställa en tidsfrist för en ny behandling av medlemsstatens begäran. När den tidsfristen har löpt ut, ska kommissionen behandla begäran på nytt. Om kommissionen anser att villkoren för deltagande fortfarande inte är uppfyllda, får den berörda medlemsstaten hänskjuta frågan till rådet, som ska besluta om begäran. Rådet får på kommissionens förslag även besluta om övergångsåtgärder.

Det krävs alltså en anmälan till såväl kommissionen som rådet för att Sverige ska kunna delta i det fördjupade samarbetet i Eppo. Enligt

utredningens bedömning krävs det inga ytterligare åtgärder än de som nu föreslås. Den slutsatsen grundar sig emellertid på vad som i dag är känt om Eppo. Om det skulle antas nya rättsakter som grundar sig på Eppo-förordningen kan ytterligare övergångsåtgärder komma att krävas. Med hänsyn till det som i dag kan överblickas bör det emellertid i så fall inte bli fråga om lagstiftningsåtgärder.

19.2.2 Anmälan av behöriga myndigheter

Utredningens förslag: När Sverige har anslutit sig till det fördjupade samarbetet ska Sverige samtidigt till den europeiska chefsåklagaren, rådet och kommissionen anmäla att

- Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten är behöriga åklagarmyndigheter att genomföra Eppo-förordningen,
- Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket och Tullverket är behöriga verkställande myndigheter att genomföra Eppo-förordningen,
- Datainspektionen är behörig myndighet att bistå Europeiska datatillsynsmannen,
- Åklagarmyndigheten kommer att fungera som kontaktpunkt mot Eppo,
- de europeiska delegerade åklagarna kommer att vara placerade vid Ekobrottsmyndigheten, och
- riksåklagaren eller vice riksåklagaren är behörig att besluta om behörighetsfördelning enligt artikel 25.6.

Skälen för utredningens förslag: Enligt artikel 117 ska varje deltagande medlemsstat utse de myndigheter som är behöriga att genomföra Eppo-förordningen. Information om vilka myndigheter som har utsetts och alla eventuella förändringar ska anmälas samtidigt till den europeiska chefsåklagaren, rådet och kommissionen.

Vad som avses med myndigheter som är behöriga att genomföra Eppo-förordningen är inte alldeles klart. Begreppet behörig nationell myndighet används på flera ställen i Eppo-förordningen, men inte helt konsekvent. Det måste emellertid, utifrån utredningens

förslag och Eppo-förordningens innehåll, till en början anses klarlagt att både Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten är behöriga myndigheter att genomföra förordningen. Åklagarmyndigheten ska enligt utredningens förslag i avsnitt 8.4.3 vara kontaktpunkt mot Eppo i de flesta frågor där Eppo-förordningen ställer krav på informationsutbyte (se t.ex. artikel 24 och 25). Därmed bör Åklagarmyndigheten anmälas som behörig myndighet. De europeiska delegerade åklagarna förslås placeras vid Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten ska ordna med kontor och praktiska förutsättningar för de svenska europeiska delegerade åklagarna. Det gör att den myndigheten enligt artikel 96.6 bör anses som en behörig nationell myndighet att genomföra förordningen. Dessutom kan inte bara Ekobrottsmyndigheten utan även Åklagarmyndigheten vara behörig att handlägga de ärenden som Eppo också kan ha behörighet för. Det innebär att båda myndigheterna kan ha en skyldighet enligt Eppo-förordningen att avstå från att utöva sin behörighet.

Vidare används begreppet behöriga nationella myndigheter i Eppo-förordningen beträffande de myndigheter som ska verkställa Eppos instruktioner, se t.ex. artikel 28.1. I första hand torde det kunna bli fråga om biträde av Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket. Det kan emellertid inte uteslutas att biträde kan begäras även av Säkerhetspolisen. Enligt utredningens mening bör även de myndigheterna anses behöriga att genomföra förordningen. De bör därför anmälas som sådana till den europeiska chefsåklagaren, rådet och kommissionen.

Det bör också anmälas att riksåklagaren och vice riksåklagaren är behöriga att enligt artikel 25.6 avgöra om Eppo eller svensk åklagare är behörig.

I avsnitt 17.2.6 har utredningen föreslagit att Datainspektionen ska vara den myndighet som bistår Europeiska datatillsynsmannen enligt artikel 87 i Eppo-förordningen. Datainspektionen får därigenom anses vara en myndighet som är behörig att genomföra Eppo-förordningen, vilket bör anmälas.

På vissa ställen i Eppo-förordningen nämns behöriga nationella myndigheter i andra sammanhang. Då handlar det om att nationella myndigheter kan vidta åtgärder enligt nationell rätt, se t.ex. artikel 39.4 angående administrativ uppföljning. Enligt utredningens mening är det i de fallen inte fråga om att genomföra förordningen

och det behövs därför inte någon anmälan om vilka myndigheter det är som är behöriga i det avseendet.

19.2.3 Anmälan avseende vissa brott

Utredningens förslag: Sverige ska till Eppo anmäla dels en uttömmande förteckning över de svenska materiella straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på brott som definieras i Sefi-direktivet, dels en förteckning avseende Eppo-brott som kan bli föremål för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning.

Skälen för utredningens förslag: Utöver det som redan har angetts framgår det av artikel 117 i Eppo-förordningen att medlemsstaterna till Eppo ska anmäla en uttömmande förteckning över vilka nationella materiella straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på de brott som definieras i Sefi-direktivet och annan relevant nationell lagstiftning. Eppo ska säkerställa att den informationen som myndigheten mottar offentliggörs. Vidare ska de medlemsstater som i enlighet med artikel 30.3 avser att begränsa tillämpningen av artikel 30.1 e och f till specifika grova brott anmäla en förteckning över de brotten till Eppo.

När det gäller anmälan avseende de svenska materiella straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på de brott som definieras i Sefi-direktivet kan den redovisning som gjorts i avsnitt 10.2.3 utgöra grund för en sådan förteckning.

Beträffande anmälan om begränsningar enligt artikel 30.3 har utredningen redan i avsnitt 11.3.10 redovisat varför en sådan anmälan bör göras, även om det inte är självklart. I avsnitt 11.3.7 finns ett underlag för en sådan förteckning som bör anmälas till Eppo.

19.2.4 Ytterligare underrättelser

Utredningens förslag: Regeringen ska underrätta rådets generalsekretariat om den behörighet att utfärda en svensk europeisk arresteringsorder som de svenska europeiska delegerade åklagarna och den svenska europeiska åklagaren får.

Skälen för utredningens förslag: Utredningen har i avsnitt 12.5.2 föreslagit att de svenska Eppo-åklagarna ska få utfärda en svensk europeisk arresteringsorder. Enligt artikel 6.3 i rambeslutet om den europeiska arresteringsordern ska medlemsstaterna underrätta rådets generalsekretariat om vem som är behörig rättslig myndighet enligt nationell lagstiftning. Eftersom de svenska Eppo-åklagarna föreslås få rätt att utfärda en svensk europeisk arresteringsorder ska Sverige underrätta rådets generalsekretariat om det.

I avsnitt 12.6.2 har utredningen bedömt att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet behöver kartlägga i vilka internationella överenskommelser det kan vara möjligt att göra den sortens tillägg som artikel 104.4 i Eppo-förordningen föreskriver och gå igenom de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete, för att inför att Sverige ska delta i Eppo-samarbetet kunna uppfylla kraven i artikel 104 och 105. I flera av de rättsakter som behöver kartläggas finns det motsvarande anmälnings- eller underrättelseskyldigheter som den nyss nämnda. Det kan därmed aktualiseras krav på anmälan eller underrättelse även i andra fall än de som utredningen nu har angett.

19.3 Det praktiska genomförandet

19.3.1 Åtgärder för att förbereda deltagandet i Eppo

Det krävs särskilda åtgärder

När en ny myndighet ska införas kan det göras på olika sätt. Inte sällan tillsätts en särskild organisation för det. Ibland ges en utpekad person i uppdrag att sluta avtal, anställa personer och i övrigt göra det som behövs för att den ska kunna påbörja sitt uppdrag.

När det gäller förberedelser för att Eppo ska kunna påbörja sin verksamhet i Sverige konstaterar utredningen att det i och för sig rör sig om en mycket liten ny organisation, eftersom utredningen har föreslagit att det bara ska finnas två svenska europeiska delegerade åklagare. Eppos särartade struktur kräver emellertid ställningstaganden i många frågor som är mycket komplexa. De berör inte bara de två myndigheter som är närmast involverade – Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten – utan även bl.a. Polismyndigheten och Domstolsverket, eftersom åklagarrollen kräver nära kontakter med polis och domstolar. Det är framför allt när man kommer till

mer konkreta frågor om hur de svenska europeiska delegerade åklagarna ska fogas in i den nuvarande strukturen som många både juridiska och praktiska frågor måste lösas. Det är frågor som utredningen varken kan eller bör ta ställning till. Det kan gälla sådant som var åklagarna rent fysiskt ska ha sina lokaler och vilka krav som bör ställas på lokalerna i fråga, i vilken utsträckning och hur åklagarna ska få tillgång till åklagarväsendets och polisens it-system, hur de ska kommunicera med domstolsväsendet i mål och ärenden och vilka kontakter som behövs med t.ex. Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan för att åklagarnas anställningsvillkor ska fungera både från svensk utgångspunkt och från Eppos.

19.3.2 Uppdrag till Åklagarmyndigheten

Utredningens förslag: Regeringen bör så snart som möjligt ge ett uppdrag till Åklagarmyndigheten att förbereda Sveriges anslutning till Eppo. Det föreskrivs i förordning att riksåklagaren får ingå överenskommelser med Eppo.

Skälen för utredningens förslag

Åklagarmyndigheten bör ges ett uppdrag

För att Sverige ska kunna ansluta sig till Eppo så snart som möjligt är det viktigt att det finns någon som har mandat att på ett samlat sätt ta sig an de praktiska frågor som har nämnts. Det är också en fördel om det bara finns en part som vid behov förhandlar med och informerar Eppo om hur långt arbetet har framskridit. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att regeringen så snart som möjligt ger ett uppdrag som omfattar genomförandefrågor.

Även om det när regeringen ger ett sådant uppdrag inte finns något ställningstagande från lagstiftaren till hur verksamheten i Sverige ska organiseras, råder det såvitt utredningen kan bedöma en bred politisk enighet om att Sverige ska ansluta sig till Eppo. Det finns därmed ett antal praktiska frågor som behöver lösas. Många av dem är oberoende av frågan hur arbetet organiseras i Sverige, medan andra inte bör lösas slutligt förrän den frågan är avgjord. Utredningen föreslår därför att regeringen ger ett uppdrag till Åklagarmyndigheten

att, i nära samarbete med Ekobrottsmyndigheten, förbereda genomförandet och ta ställning i de olika praktiska frågorna.

Utredningen ser framför sig att uppdraget kan utföras både innan och under den tid som kommissionen behöver för att ta ställning till ett svenskt deltagande i det fördjupade samarbetet. Det behövs för att förberedelserna för ett deltagande ska vara optimala. Det kan dock tänkas att Sverige inte kommer att kunna förhandla med Eppo förrän det rent faktiskt finns ett beslut om att Sverige får delta i det fördjupade samarbetet. Det bör dock inte hindra att uppdraget utförs genom att Åklagarmyndigheten, så långt som möjligt, med utgångspunkt i Eppo-förordningen, förslagen i detta betänkande och de interna föreskrifter som Eppo antar klargör vad som behöver göras utifrån praktiska svenska förhållanden.

Bland de frågor som behöver hanteras, av vilka utredningen redan har pekat på ett flertal, finns följande.

- Att förhandla med den europeiska chefsåklagaren om antalet europeiska delegerade åklagare i Sverige enligt artikel 13.2 och hur övergången mellan anställningen som europeisk delegerad åklagare och nationell åklagare ska gå till.
- Att klargöra vad som krävs av de fysiska lokaler i Sverige som de europeiska delegerade åklagarna ska arbeta i (se avsnitt 15.8.2 och 17.3.3).
- Att i samråd med Eppo klargöra i vilka avseenden Eppo respektive svensk myndighet ska ansvara för de europeiska delegerade åklagarna arbetsrättsligt och i fråga om bl.a. lön, pension och socialförsäkring (se bl.a. avsnitt 9.5.6).
- Att kartlägga vad som krävs i fråga om elektronisk informationsöverföring mellan Eppo och svenska myndigheter (se t.ex. avsnitt 13.5.4) och att i samråd med Eppo och andra berörda ta fram förslag på hur det kan lösas.
- Att även i övrigt informera och förhandla med Eppo i den utsträckning som krävs enligt Eppo-förordningen.
- Att rådgöra och vid behov förhandla med andra svenska myndigheter om samarbetet med Eppo i Sverige.
- Att göra en preliminär budget för det svenska Eppo-arbetet.

- Att teckna nödvändiga avtal.

Innehållet i uppdraget

Det är naturligtvis svårt att lägga fast exakt vilka uppgifter som bör ingå i uppdraget som föreslås. De exempel som utredningen nyss nämnt bör ingå men det kommer sannolikt att finnas andra praktiska frågor som också behöver belysas. I den mån det anses vara nödvändigt kan uppdraget i vissa delar föreskriva skyldighet för Åklagarmyndigheten att under hand rapportera till regeringen.

För att möjliggöra för Åklagarmyndigheten att kunna genomföra uppdraget bör det i uppdraget framgå att riksåklagaren får ingå överenskommelser med Eppo. En bestämmelse av den innebörden bör också tas in i den nya förordningen, eftersom sådana överenskommelser kan komma att behöva ingås även efter att Sverige har anslutit sig till det fördjupade samarbetet.

Särskilt om några it-relaterade frågor

En central fråga är om och i så fall hur det ärendehanteringssystem som Eppo ska inrätta på något sätt förväntas kunna integreras med nationella system. Inom Eppo pågår arbete med att ta fram ett ärendehanteringssystem. Det är dock inte känt om Eppo anser att det kan behövas en integrering mellan Eppos ärendehanteringssystem och svenska systemlösningar. Det är inte heller känt om det över huvud taget är tekniskt möjligt att genomföra en sådan integrering. Det gäller inte bara de it-system som svenska åklagare använder i sitt dagliga arbete. Även en eventuell integrering med domstolsväsendets och Polismyndighetens it-system skulle kunna aktualiseras. Om det skulle visa sig att det krävs någon typ av integrering mellan svenska it-system och Eppos it-system kommer det sannolikt både att bli tidskrävande och att kräva avsevärda ekonomiska och personella resurser. I uppdraget bör det därför ingå att bevaka den frågan särskilt.

Särskilt om arbetsrättsliga frågor

I avsnitt 9.5 har utredningen diskuterat arbetsrättsliga frågor som rör de svenska europeiska delegerade åklagarna. Till stor del bygger övervägandena där på antaganden, utifrån hur utredningen tolkar en knapphändig förordningstext och de regler som Eppo nyligen har antagit om bl.a. anställningsvillkor. Åklagarmyndigheten måste beakta sådana regler när uppdraget genomförs. Likaså måste arbetsmarknadens parter, vid de förhandlingar som utredningen utgår från komma att äga rum, beakta sådana regler.

Ytterligare klargöranden om hur Eppo ska arbeta kan förväntas

Arbetet med att förbereda att Eppo ska bli operationell är inne i en intensiv fas. Det kan därför förväntas att vissa frågor som utredningen har uppgett är oklara kommer att få sin lösning inom kort. Utredningens bedömningar och förslag har av naturliga skäl fått utgå från det som står i Eppo-förordningen och vad som i övrigt är känt om hur Eppo kommer att arbeta. Utredningen har kunnat ta hänsyn till uppgifter som fanns tillgängliga fram till mitten av november 2020. I den mån som förhållandena har förändrats efter det får hänsyn tas till ändringarna i det fortsatta beredningsarbetet.

20 Konsekvenser

20.1 Allmänt om konsekvenserna

Utredningens bedömning: Förslagen får begränsade konsekvenser för samhället i allmänhet.

Skälen för utredningens bedömning: Det är svårt att skilja på konsekvenserna av utredningens förslag och konsekvenserna av Eppo-förordningen som sådan, eftersom utredningens förslag är en direkt följd av förordningen. Konsekvensanalysen utgår därför från helheten. Det bör också nämnas att Eppo-förordningen kan förväntas få konsekvenser på unionsnivå som inte tas upp här.

Eppo-förordningens bestämmelser och de förslag som utredningen har lämnat innebär att Sverige lämnar ifrån sig makt till EU, om Sverige bestämmer sig för att delta i det fördjupade samarbetet. På det område som Eppo-förordningen avser har, traditionellt sett, endast nationella myndigheter varit behöriga. Överlämnandet av åklagaruppgifter måste ses som den viktigaste konsekvensen om Sverige skulle delta i det fördjupade samarbetet. Den påtalade skillnaden gör sig framför allt gällande principiellt, eftersom det kommer att vara svenska åklagare som utför arbete för Eppos räkning och svenska domstolar som kommer att döma i de mål som Eppo driver till domstol. Skillnaderna gentemot dagens ordning ska därför inte överdrivas.

Om det fördjupade samarbetet och Eppo fungerar som det är tänkt, bör konsekvensen av att vara en del av Eppo bli en effektivare bekämpning av brott som riktar sig mot EU:s finansiella intressen än i dag. För de personer som försöker sko sig på EU-medel ökar därmed risken för upptäckt och lagföring. En effektivare bekämpning av brott riktade mot EU:s finansiella intressen – inte minst brott inom ramen för organiserad brottslighet med internationella

förgreningar – bör därför bidra till att allmänhetens förtroende för EU ökar.

En annan konsekvens av att delta i det fördjupade samarbetet är att tillsynen över Eppo, som blir en brottsbekämpande myndighet som verkar i Sverige, inte kommer att utövas av svenska tillsynsmyndigheter. Som utredningen har framhållit i avsnitt 17.2.7 kan tillsynen över den åklagarverksamhet som ska bedrivas av Eppo förväntas bli mer begränsad än den tillsyn som förekommer över motsvarande svenska verksamhet. Samtidigt bör det framhållas att det finns inslag i Eppos organisation och förpliktelser som i viss mån kan sägas kompensera det förhållandet att en del av tillsynen över åklagarnas verksamhet försvinner.

När det gäller allmänna konsekvenser i övrigt, vilka utredningen löpande behandlat, anser utredningen att de både är små och på en sådan detaljnivå att det saknas anledning att nämna dem här. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen och Eppo-förordningen får begränsade konsekvenser för samhället i allmänhet.

20.2 Ekonomiska konsekvenser

20.2.1 Konsekvenser för staten

Utredningens bedömning: Om Sverige ansluter sig till det fördjupade samarbetet om Eppo kan det förväntas medföra kostnadsökningar för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Kostnadsökningarna bedöms inte rymmas inom befintliga anslag för myndigheterna. I övrigt bedöms förslagen inte medföra annat än marginella ekonomiska konsekvenser för staten.

Utredningens förslag: Kostnadsökningarna för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten finansieras genom att anslagen för myndigheterna höjs, med cirka 3,5 miljoner kronor för Ekobrottsmyndigheten och 1,5 miljoner kronor för Åklagarmyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Regleringen i Eppo-förordningen

Enligt artikel 91.2 i Eppo-förordningen ska intäkter och kostnader i Eppos budget balansera varandra. Intäktssidan består enligt artikel 91.3 av dels bidrag från unionen som förs in i EU:s allmänna budget, dels avgifter för publikationer och tjänster som tillhandahålls av Eppo. Eppos kostnader ska enligt artikel 91.4 i Eppo-förordningen inbegripa löner, administrativa och infrastrukturrelaterade kostnader och driftskostnader. Enligt artikel 91.5 ska utgifter som de europeiska delegerade åklagarna ådrar sig när de utövar verksamhet för Eppo betraktas som myndighetens driftskostnader. Eppos driftskostnader ska enligt samma artikel i princip inte inbegripa kostnader med anknytning till utredningsåtgärder som genomförs av behöriga nationella myndigheter eller kostnader för rättshjälp. Däremot kan driftskostnaderna under vissa förhållanden inbegripa kostnader för utredningsåtgärder som är exceptionellt kostsamma. Eppos driftskostnader ska också omfatta bl.a. inrättandet av ett ärendehanteringssystem.

Kostnader för deltagandet i sig

Eftersom kostnaderna för Eppo ska rymmas inom EU:s allmänna budget bedömer utredningen att ett deltagande i Eppo i och för sig inte bör innebära några ökade kostnader för Sverige. Det bör dock anmärkas att eftersom det är fråga om ett fördjupat samarbete så kommer de medlemsstater i EU som inte deltar i åtnjutande av en justering av det belopp som de medlemsstaterna betalat in av egna medel, se artikel 91.7 i Eppo-förordningen. Det gäller alltså i förhållande till Sverige så länge som Sverige inte deltar i det fördjupade samarbetet.

Kostnader för anställda inom åklagarväsendet

När det gäller de svenska europeiska delegerade åklagarna ska de vara verksamma även som nationella åklagare och dessutom anställda inom åklagarväsendet. När de utför arbete som nationella åklagare ska deras lön betalas av den svenska myndighet där de är anställda.

Det är oklart i vilken utsträckning nationellt åklagararbete kommer att aktualiseras för de europeiska delegerade åklagarna, se diskussionen i avsnitt 8.2.3 och 9.5. Det är också osäkert vad som ska gälla för de europeiska delegerade åklagarna i fråga om kostnader hänförliga till exempelvis social trygghet, semester och pension. Utredningen har, närmast som en försiktighetsåtgärd, föreslagit att den svenska myndighet som åklagarna är anställda vid ska ha ett grundläggande ansvar för sådana frågor. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder anser utredningen att det bör tas höjd för kostnadsökningar som en följd av att två europeiska delegerade åklagare ska vara anställda i Sverige.

Utredningen har vidare föreslagit att det vid Åklagarmyndigheten ska upprättas en central funktion som ska fungera som Eppo-kontaktpunkt i Sverige. Det är osäkert hur mycket arbete som en sådan funktion kommer att få. Åklagarmyndigheten kommer också att behöva hantera såväl praktiska som strategiska frågor relaterade till Eppo. Det kan uppskattas att kostnadsökningar motsvarande en årsarbetskraft kommer att bli följden av att Sverige deltar i Eppo-samarbetet.

Mot bakgrund av det anförda kan utredningen konstatera att det kommer att bli fråga om kostnadsökningar för såväl Ekobrottsmyndigheten som Åklagarmyndigheten, relaterade till anställda, som en följd av att Sverige deltar i det fördjupade samarbetet. Kostnadsökningen för åklagarväsendet i detta avseende beräknas uppgå till mellan 4,5 och 5 miljoner kronor årligen. Den fördelar sig med knappt en tredjedel på Åklagarmyndigheten och drygt två tredjedelar på Ekobrottsmyndigheten. Den bedöms inte rymmas inom befintliga anslag. Det kan inte heller förväntas att en anslutning till Eppo-samarbetet kommer att minska kostnaderna på andra berörda områden inom rättsväsendet. Utredningen föreslår att kostnadsökningen finansieras inom utgiftsområde 4 genom att anslagen till Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten höjs.

Ökade kostnader för lokaler för Ekobrottsmyndigheten

Artikel 91 anger inte vem av medlemsstaterna och Eppo som ska stå för kostnader för lokaler hos den myndighet som de europeiska delegerade åklagarna placeras vid. I skäl 113 anges emellertid att kost-

naderna för den europeiska delegerade åklagarens kontors- och sekretariatstjänster bör täckas av medlemsstaterna. Det bör då särskilt beaktas att det kan behövas särskilt avgränsade lokaler för de europeiska delegerade åklagarna, för att Sverige ska kunna leva upp till kravet på immunitet för Eppos lokaler (se avsnitt 15.8.2 och 17.3.3). Det kan därför förväntas uppstå en viss kostnadsökning för Ekobrottsmyndigheten som en följd av att de europeiska delegerade åklagarna ska vara placerade där. Den bör emellertid inte vara större än att den bör rymmas inom befintligt anslag, om det utökas på det sätt som utredningen föreslår. Utredningen bedömer att det inte uppstår några kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten avseende lokaler för den centrala funktionen som föreslås.

Osäkerhet kring it-kostnader

En faktor som inte är känd men som kan tänkas medföra kostnader är uppbyggnaden av den infrastruktur för it som krävs. Utredningen har diskuterat det kortfattat i avsnitt 19.3.2. En eventuell förbindelse eller integrering mellan svenska informationssystem och Eppos ärendehanteringssystem kan, om ändringar måste göras i de nationella systemen, medföra mycket betydande kostnader. Det råder oklarhet om sådana kostnader kommer att belasta medlemsstaterna eller Eppo. Eftersom det är okänt i vilken utsträckning åtgärder kommer att behöva vidtas i svenska it-system, och i så fall vem som ska bära kostnaderna för det, anser utredningen sig inte kunna dra slutsatsen att det med säkerhet kommer att uppstå kostnadsökningar. Däremot behöver frågan följas noga så att det är möjligt, när det klagörs i vilken utsträckning integrering med svenska system aktualiseras, att ta ställning till vilka kostnadsökningar som kan aktualiseras och hur de ska finansieras. Det bör därvid uppmärksammas att kostnadsökningar kan drabba andra än åklagarväsendet, t.ex. domstolsväsendet eller Polismyndigheten, beroende på vilka system eventuella åtgärder behöver vidtas i. Om investeringskostnaderna för sådana ändringar ska belasta Sverige måste medel med stor sannolikhet tillföras. Det kan lämpligen ingå i det uppdrag till Åklagarmyndigheten som utredningen föreslår i avsnitt 19.3.2 att bevaka frågan om kostnadsansvar för eventuella it-kostnader.

Inga ekonomiska konsekvenser för myndigheter i övrigt

Utredningen bedömer att ett deltagande i Eppo inte kommer att ekonomiskt påverka rättsväsendet i övrigt, annat än marginellt. Något fler mål kan komma att lagföras, men den eventuella ökade kostnaden bör inte vara större än att den kan hanteras inom befintliga anslag. För såväl domstolarna som de brottsbekämpande myndigheter som inte har åklagaruppgifter kommer skillnaden främst att bestå i att en ny aktör uppträder.

Eppo-samarbetet förväntas inte heller få någon ekonomisk konsekvens för tillsynsmyndigheterna. Även om de inte längre kommer att utöva tillsyn i de fall där Eppo tar över tidigare nationella uppgifter är minskningen i antalet tillsynsärenden så liten att den inte bör påverka tillsynsmyndigheternas verksamheter mer än marginellt.

20.2.2 Konsekvenser för kommuner, företag och enskilda

Utredningens bedömning: Förslagen leder inte till några ekonomiska konsekvenser för kommuner, företag eller enskilda.

Skälen för utredningens bedömning: I betänkandet behandlas inga frågor som berör kommuner. Förslagen bedöms inte heller leda till några kostnadsökningar eller administrativa bördor för företag eller enskilda.

20.3 Andra konsekvenser

20.3.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens bedömning: Förslagen får positiva effekter på bekämpningen av brott riktade mot EU:s finansiella intressen.

Skälen för utredningens bedömning: Eppo ska ha som sin överordnade uppgift att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till sådana brott som skadar unionens finansiella intressen. Även om antalet anmälda sådana brott i Sverige är lågt, se

avsnitt 8.2.2, kan redan existensen av en myndighet som uteslutande ansvarar för bekämpningen av brottsligheten i fråga förväntas leda till att fler brott anmäls. Som framgått antas mörkertalet vara förhållandevis stort. Dessutom kan det, när Eppo är i full verksamhet, förväntas att fler ärenden leder till lagföring än i dag, eftersom de europeiska delegerade åklagarna uteslutande kommer att ha fokus på den typen av ärenden. Sammantaget bedömer utredningen att ett svenskt deltagande i Eppo kommer att få positiva konsekvenser för bekämpningen av brottslighet riktad mot EU:s finansiella intressen. Det kan i sin tur ge positiva effekter för samhället i stort. Det gäller inte minst för de företag vilkas konkurrensvillkor kan försämrats av ekonomisk brottslighet.

Eppo har inte något uttalat brottsförebyggande uppdrag. Några konsekvenser i det avseendet kan därför inte förväntas, utöver att risken för upptäckt bör öka om brottsbekämpningen blir effektivare.

20.3.2 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några konsekvenser för jämställdheten.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen är utformade så att de i sig inte innebär olika konsekvenser för kvinnor och män. Utredningen kan därför inte se att förslagen kan förväntas få några konsekvenser för jämställdheten.

20.3.3 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några konsekvenser för barn.

Skälen för utredningens bedömning: Det finns inga förslag som särskilt tar sikte på barn. Utredningen anser inte heller att några av förslagen indirekt får betydelse i ett barnperspektiv. Utredningen kan därför inte se att förslagen kan få några konsekvenser för barn.

20.3.4 Konsekvenser i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några andra konsekvenser av betydelse.

Skälen för utredningens bedömning: Författningsförslagen innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Förslagen kommer inte att få några konsekvenser för miljön. Regleringen bedöms inte heller få några egentliga effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Den föreslagna regleringens förhållande till de skyldigheter som följer av att Sverige har anslutit sig till EU har diskuterats löpande i betänkandet.

Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474) som inte redan har kommenterats i detta kapitel.

21 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

21.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De nya författningar och de författningsändringar som krävs för att Sverige ska kunna ansluta sig till det fördjupade samarbetet i Eppo ska träda i kraft den 1 mars 2022.

Skälen för utredningens förslag: Sverige kan inte ansluta sig till det fördjupade samarbetet i Eppo förrän den lagstiftning som krävs för att uppfylla kraven i Eppo-förordningen finns på plats. Det innebär att författningsförslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Utredningen bedömer att det bör vara möjligt att genomföra nödvändiga ändringar så att författningsförslagen kan träda i kraft den 1 mars 2022.

Utredningen har övervägt om vissa av författningsförslagen bör träda i kraft tidigare än andra, t.ex. om bestämmelserna om nominering av åklagare bör beslutas innan övriga författningsförslag har beslutats, i syfte att skynda på Sveriges anslutning till Eppo. Det är emellertid svårt att se nyttan av det, eftersom allt är beroende av att riksdagen ställer sig bakom förslaget att Sverige ska ansluta sig till Eppo. Utgångspunkten bör därför vara att alla författningsförslag ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

Kommissionen ska enligt artikel 120 fastställa när Eppo ska bli operativ. Den tidpunkten får inte vara tidigare än tre år efter det att Eppo-förordningen trädde i kraft, dvs. tidigast den 20 november 2020. Kommissionen har ännu inte fattat något beslut om när Eppo ska bli operativ.

Eppos behörighet att genomföra förundersökning och lagföring i Sverige kommer endast att omfatta brott som har begåtts efter den

tidpunkt när Sverige har anslutit sig till Eppo. Det framgår av tredje stycket i artikel 120 i Eppo-förordningen. Det innebär att det ytterst är kommissionen eller rådet som, i enlighet med artikel 331.1 FEUF, avgör vid vilken tidpunkt som Eppo kan bli operativ i Sverige. I praktiken kommer emellertid Eppo inte att kunna bedriva någon åklagarverksamhet i Sverige innan den svenska europeiska åklagaren och de europeiska delegerade åklagarna finns på plats.

Det kan diskuteras om Sverige bör påbörja arbetet med en anslutning till det fördjupade samarbetet innan den lagstiftning som föreslås i betänkandet finns på plats eller om lagstiftningsåtgärderna ska vidtas och Sverige först därefter ska göra anmälan till rådet och kommissionen enligt artikel 331 FEUF. Det finns goda skäl för båda lösningarna, men utredningen anser att riksdagen bör ta ställning till anslutningen till Eppo som en helhet, dvs. inklusive de föreslagna lagändringarna. Därför bör det senare alternativet väljas. Det kan med den utgångspunkten möjligen ifrågasättas om det uppdrag som utredningen i avsnitt 19.3.2 har föreslagit att regeringen ska lämna till Åklagarmyndigheten kan genomföras utan att Sverige formellt har deklarerat sitt intresse att delta i det fördjupade samarbetet. Utredningen utgår emellertid från att ett uttalat, om än informellt, intresse från Sverige att delta i det fördjupade samarbetet tillsammans med de förslag som finns i detta betänkande ger tillräckliga förutsättningar för Åklagarmyndigheten att genomföra uppdraget, även om det inleds innan lagstiftningen är beslutad.

21.2 Övergångsbestämmelser

<p>Utredningens bedömning: Det krävs inga särskilda övergångsbestämmelser.</p>

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens författningsförslag rör framför allt frågan hur Eppos åklagare ska fogas in i det svenska rättssystemet, vilka befogenheter Eppos åklagare ska ha för sin verksamhet i Sverige och vad som ska gälla i fråga om informationsutbyte med Eppo. Ingen av dessa frågor kräver några särskilda övergångsbestämmelser.

22 Författningskommentar

22.1 Förslaget till lag (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten

Inledande bestämmelse

1 §

Paragrafen tydliggör att lagen är ett komplement till rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

Eftersom förordningens bestämmelser är direkt tillämpliga när förordningen börjar gälla i Sverige är det inte fråga om ett införlivande av förordningen. I stället ger paragrafen uttryck för att lagen kompletterar förordningen och att den inte kan tillämpas fristående, utan bara tillsammans med förordningen. Lagen innehåller de kompletterande bestämmelser som gäller generellt. Viss reglering finns i andra författningar.

Myndighetens och åklagarnas ställning

2 §

I paragrafen klargörs det att Europeiska åklagarmyndigheten, som är en EU-myndighet, ska jämföras med en svensk åklagarmyndighet, om det inte uttryckligen görs undantag. Övervägandena finns i avsnitt 15.6.2, 18.5, 18.8.2, 18.8.3, 18.8.5 och 18.8.6.

Av *första stycket* framgår att när det i en författning anges att något gäller för åklagarmyndighet, utan precisering av vilken myndighet, så gäller det även för Europeiska åklagarmyndigheten. Det gäller alltid när det inte anges något annat, vilket är fallet i andra stycket.

Europeiska åklagarmyndigheten får således såväl samma status som samma rättigheter och skyldigheter som åklagarväsendets myndigheter. När en viss skyldighet åligger en åklagarmyndighet enligt svensk rätt har Europeiska åklagarmyndigheten därmed samma skyldighet, t.ex. att underrätta någon. På motsvarande sätt har Europeiska åklagarmyndigheten samma rättigheter som en svensk åklagarmyndighet, t.ex. rätt till viss information. Det ligger i sakens natur att behörighetsreglerna som gäller för Europeiska åklagarmyndigheten utgör en avgränsning för vilka rättigheter och skyldigheter som myndigheten har med stöd av paragrafen.

Det kan även i vissa författningar finnas bestämmelser som direkt anger att en viss reglering är tillämplig på Europeiska åklagarmyndigheten.

Av *andra stycket* framgår att det som anges i första stycket inte gäller föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller den förordning som kompletterar den lagen, dvs. offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Det innebär att de författningarna även fortsättningsvis endast gäller för de svenska åklagarmyndigheterna. I 7–9 §§ finns några bestämmelser som ersätter den lagstiftning som undantas genom *andra stycket*.

Det kan även i andra författningar finnas bestämmelser som klargör att en viss reglering inte tillämpas på Europeiska åklagarmyndigheten, t.ex. i brottsdatalagen (2018:1177).

3 §

Paragrafen reglerar den svenska europeiska åklagarens ställning och befogenheter i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3, 7.2.4, och 11.2.2.

I *första stycket* klargörs att den svenska europeiska åklagaren har ställning som särskild åklagare när han eller hon har övertagit åklagaruppgifter från en svensk europeisk delegerad åklagare enligt artikel 28.4 i förordningen. Möjligheten att ta över åklagaruppgifter på det sättet regleras uttömmande i förordningen. Bestämmelsen tar endast sikte på vad som gäller när det har skett. Den europeiska åklagaren får då ställning som särskild åklagare. Det är samma ställning som de europeiska delegerade åklagarna har enligt 4 § första stycket när de utför uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten. Enligt

7 kap. 8 § rättegångsbalken gäller för särskilda åklagare vad som är föreskrivet för dem. För de svenska åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten innebär det att förordningen och denna lag samt vissa särskilda regler, bl.a. rätten att överklaga domar och beslut till Högsta domstolen, är särskilt föreskrivna för dem. Motsatsvis innebär regleringen i första stycket att den europeiska åklagaren i alla situationer där han eller hon inte har övertagit åklagaruppgifter enligt artikel 28.4 inte får agera som särskild åklagare i Sverige. I sitt vardagliga arbete har den europeiska åklagaren alltså inte status som särskild åklagare i Sverige.

I *andra stycket* anges att den europeiska åklagaren, som särskild åklagare, har samma befogenheter som en allmän åklagare. Genom bestämmelsen blir samtliga regler som tar sikte på allmänna åklagares befogenheter enligt lag och förordning tillämpliga även för den europeiska åklagaren. Det rör sig framför allt om reglerna om åklagare i rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen och annan straffprocessuell lagstiftning, t.ex. regler om tvångsmedel, strafföreläggande och förverkande.

Genom att den svenska europeiska åklagaren har samma befogenheter som en allmän åklagare får det också anses följa, om annat inte anges, att han eller hon har samma skyldigheter som en allmän åklagare. Det innebär bl.a. att han eller hon ska iaktta objektivitetsplikten på samma sätt som en allmän åklagare och verka för att åtal väcks om det finns tillräckliga skäl för en fällande dom.

4 §

Paragrafen reglerar de svenska europeiska delegerade åklagarnas ställning och befogenheter. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3, 7.2.4, 9.5.2, 9.5.4 och 11.2.2.

I *första stycket* ställs det krav på att de svenska europeiska delegerade åklagarna ska vara anställda i åklagarväsendet. Förordningen förutsätter att åklagarna ska ha dubbla anställningar, dels i åklagarväsendet, dels hos Europeiska åklagarmyndigheten, under uppdragstiden. Det innebär att den som ska anställas som svensk europeisk åklagare måste uppfylla dels de krav som ställs på en svensk åklagare i fråga om utbildning, kompetens och medborgarskap, dels de krav som anges i förordningen. Det klargörs i den förordning som kom-

pletterar lagen vid vilken svensk åklagarmyndighet som åklagarna i fråga ska vara placerade.

De svenska europeiska delegerade åklagarna ska ha ställning som särskilda åklagare när de utför uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten. Det innebär att de kommer att vara allmänna åklagare när de agerar som åklagare i sin svenska åklagarmyndighet men särskilda åklagare när de utför motsvarande uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten. Eftersom arbetet vid Europeiska åklagarmyndigheten styrs av förordningen och den innehåller begränsningar för åklagarnas beslutanderätt kommer det dock att finnas skillnader mellan vad de får besluta om i sina olika roller. Hur de europeiska delegerade åklagarna får sina arbetsuppgifter regleras i förordningen. I övrigt hänvisas till kommentaren till 3 § första stycket.

Föreskriften i *andra stycket* motsvarar den i 3 § andra stycket. Det som sägs i kommentaren till den bestämmelsen gäller därför även för de svenska europeiska delegerade åklagarna. Till skillnad mot vad som gäller för den svenska europeiska åklagaren kommer de svenska europeiska delegerade åklagarna dock alltid att vara särskilda åklagare när de utför uppgifter för Europeiska åklagarmyndigheten.

5 §

Paragrafen undantar anställningen som europeisk delegerad åklagare från reglerna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.5.

I paragrafen klargörs att anställningen som europeisk delegerad åklagare inte utgör en bisyssla enligt 7 § lagen om offentlig anställning. Det får till följd att den svenska myndighet som de europeiska delegerade åklagarna är anställda vid inte får meddela beslut enligt 7 c § den lagen om att anställningen hos Europeiska åklagarmyndigheten ska upphöra. I andra meningen finns en påminnelse om att reglerna om bisysslor gäller i övriga avseenden för de åklagare som är europeiska delegerade åklagare, eftersom de också är anställda i åklagarväsendet.

Sekretessbrytande bestämmelser m.m.

6 §

Paragrafen är en sekretessbrytande bestämmelse som kompletterar 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Övervägandena finns i avsnitt 15.6.3.

Genom bestämmelsen klargörs att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får röjas för en särskild åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk åklagare. Vilka som är särskilda åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten framgår av 3 och 4 §§. Förevarande paragraf innebär att den svenska europeiska åklagaren och de svenska europeiska delegerade åklagarna jämföras med svenska åklagare. Paragrafen är avsedd att tillämpas i de fall där det inte anses möjligt att lämna uppgifter till Europeiska åklagarmyndigheten med stöd av 8 kap. 3 § 1 eller 2 offentlighets- och sekretesslagen.

7 §

Paragrafen kompletterar partsinsynsbestämmelsen i 23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken i de fall där Europeiska åklagarmyndigheten handlägger en förundersökning. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.3.

Genom bestämmelsen klargörs att det som sägs i 23 kap. 18 a § andra stycket rättegångsbalken om kollisionsreglerna i 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte ska gälla när Europeiska åklagarmyndigheten handlägger en förundersökning. I stället är det 8 och 9 §§ som kan begränsa rätten för en part att ta del av det som har förekommit vid förundersökningen. I praktiken innebär det, eftersom de bestämmelserna i allt väsentligt motsvarar kollisionsreglerna i offentlighets- och sekretesslagen, att åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten ska göra samma prövning som en svensk åklagare vid bedömningen av om uppgifter ska lämnas ut till en part. Bedömningen ska dock göras med utgångspunkt i de sekretessregler som gäller för Europeiska åklagarmyndigheten i stället för offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, eftersom de enligt 2 § andra stycket inte gäller.

8 §

Paragrafen reglerar, tillsammans med 9 §, vad som gäller när det råder sekretess för uppgifter som omfattas av en misstänkts rätt till insyn i förundersökningen från den tidpunkt när han eller hon har underrättats om skäligen misstanke. I paragraferna regleras uttömmande vad som gäller för Europeiska åklagarmyndigheten när en fråga om partsinsyn kolliderar med sekretessintresset. Förevarande paragraf har utformats med 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.3.

Paragrafen utgör, i likhet med 10 kap. 3 § första och andra styckena offentlighets- och sekretesslagen, inte någon självständig grund för insyn, se RÅ 2001 ref. 27 och prop. 2001/02:191 s. 68. Rätten till insyn måste alltså grunda sig på rättegångsbalken eller de principer som den vilar på.

Första stycket motsvarar i allt väsentligt det som gäller enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Till skillnad från den bestämmelsen, som tillämpas även för andra verksamheter än åklagarverksamhet, gäller förevarande paragraf endast för Europeiska åklagarmyndighetens operativa verksamhet. Bestämmelsen är något annorlunda utformad, men någon skillnad i fråga om tillämpningen är inte avsedd. Det ska av hänsyn till det intresse som sekretessen ska skydda vara av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, för att en handling eller ett material inte ska lämnas ut till parten. Med det avses att prövningen av om handlingen eller materialet kan lämnas ut ska göras med utgångspunkt i de sekretessregler som gäller för Europeiska åklagarmyndigheten i stället för offentlighets- och sekretesslagens regler. Begreppet synnerlig vikt ska tolkas på samma sätt som när 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen tillämpas. Även i övrigt ska tillämpningen av första stycket motsvara den som gäller när en svensk åklagare tillämpar 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (se prop. 2016/17:68 s. 57 f.).

Andra stycket motsvarar i sak regleringen i 10 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen. Någon skillnad i tillämpningen är inte avsedd.

9 §

Paragrafen reglerar vad som gäller när det råder sekretess för uppgifter som omfattas av en misstänkts rätt till insyn i förundersökningen från slutdelgivning av förundersökningen. Den har utformats med 10 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som förebild. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.3.

Första stycket motsvarar i sak 10 kap. 3 a § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen ska tillämpas på motsvarande sätt som den paragrafen, se 2016/17:68 s. 117. f. Skillnaden är att prövningen av sekretessintresset görs mot de regler om sekretess som gäller för Europeiska åklagarmyndigheten.

Andra stycket motsvarar i sak 10 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen. Det ska tillämpas på samma sätt som i svenska förhållanden, se a. prop. s 118.

22.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

7 kap.

8 §

Paragrafen reglerar vad som gäller för särskilda åklagare. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.4 och 18.4.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket* har det gjorts ett tillägg som klargör att de särskilda åklagare som anges i 3 och 4 §§ lagen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten får överklaga domar och beslut till Högsta domstolen. Enligt 54 kap. 9 § krävs det prövningstillstånd vid överklagande till Högsta domstolen. Det kommer att gälla även för de särskilda åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten. I övrigt har stycket endast ändrats redaktionellt.

I *tredje stycket*, som är nytt, tydliggörs att även särskilda åklagare ska tillämpa de jävsgrunder och övriga bestämmelser som finns i 6 §, med undantag för regleringen i fjärde stycket om vem som ska pröva frågan, som är anpassad till åklagarväsendets organisation.

22.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

2 §

Paragrafen reglerar vad Justitiekanslerns tillsyn omfattar. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.3–17.2.5.

Det *första stycket* motsvarar den första meningen i den nuvarande paragrafen.

I *andra stycket*, som är nytt, anges vilka befattningshavare som inte står under Justitiekanslerns tillsyn. *Punkterna 1* och *2* motsvarar den andra meningen i den nuvarande paragrafen. *Punkten 3* är ny. Den tydliggör att åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten inte står under Justitiekanslerns tillsyn när de utför åklagaruppgifter i Sverige. Vilka åklagare som avses framgår av lagen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten.

22.4 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

22 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar användning av teknisk spårning som en spaningsmetod. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.2–11.4.6.

I *första stycket* definieras teknisk spårning. Där anges vad metoden innebär och hur den genomförs. Det som regleras är spårning med positioneringsutrustning. Det är alltså fråga om en metod som verkställs genom tekniska hjälpmedel som kan ge de brottsbekämpande myndigheterna uppgift om det spårade föremålets position. Spårning som genomförs genom att någon person följer och iakttar det objekt som ska spåras omfattas således inte av regleringen. Det är en teknikneutral bestämmelse, eftersom den inte anger vilken typ av positioneringsutrustning som får användas. Att det måste vara fråga om åtminstone fysisk utrustning framgår dock av att den ska kunna placeras i eller på det som ska spåras. Positioneringsutrustningen kan också bestå av programvara som möjliggör insamling av själva positioneringsuppgifterna. Det finns ingen överlappning mot hemlig dataavläsning, eftersom all information som hämtas in genom teknisk spårning finns i positioneringsutrustningen och alltså inte samlas in

från ett informationssystem som tillhör någon annan än den verkställande myndigheten. Jfr 1 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och prop. 2019/20:64 s. 209 f.

De objekt som metoden får användas på är lösa saker. Det begreppet ska förstås enligt dess vedertagna betydelse, dvs. som varje slag av rörligt fysiskt föremål (se prop. 1989/90:89 s. 59). Positioneringsutrustningen kan placeras antingen i eller på objektet som ska spåras, beroende på vad som är mest ändamålsenligt.

Teknisk spårning används för att få uppgift om sakens position, dvs. var den finns eller var den har befunnit sig. Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får samla in uppgifter i realtid, men också lagra och i efterhand analysera insamlade uppgifter. Såväl behandling som bevarande av personuppgifter ska göras enligt tillämplig lagstiftning på det området, se bl.a. 2 kap. brottsdatalagen (2018:1177) och 2 och 4 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Teknisk spårning får enligt *andra stycket* användas såväl i som utanför en förundersökning. När det är fråga om att använda metoden i en förundersökning krävs det enligt *punkten 1* att det är fråga om utredning av ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Teknisk spårning får alltså inte användas vid brott som inte har två års fängelse i straffskalan. Genom ett tillägg i punkten 1 tydliggörs att spårning även får användas för att utreda förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, som i sin fullbordade form har två års fängelse som högsta straff. Även försöksbrott med två års fängelse eller mer i straffskalan kan aktualisera teknisk spårning, eftersom straffmaximum i de fallen är detsamma som för fullbordade brott.

Teknisk spårning utanför en förundersökning får enligt *punkten 2* användas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet som innefattar brott som kan föranleda teknisk spårning under en förundersökning. Begreppen förebygga, förhindra eller upptäcka har samma innebörd som i annan lagstiftning om underrättelseverksamhet, se prop. 2011/12:55 s. 121 med där gjorda hänvisningar.

Både när teknisk spårning ska användas i och utanför en förundersökning krävs det att metoden är av särskild vikt för ändamålet med användningen av den, dvs. i förundersökningsfallen att utreda brott och annars för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Kravet på särskild vikt tar sikte på den förväntade betydelsen av de uppgifter som metoden kan tillföra. Det finns ett mot-

svarande krav i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Innebörden av begreppet bör vid underrättelseverksamhet tolkas på motsvarande sätt som i den lagen, se prop. 2011/12:55 s. 85. Vid förundersökning är ändamålet att utreda brott och det är mot det ändamålet som kravet på särskild vikt ska prövas. Kravet på särskild vikt ska inte förstås så att spårningen måste kunna leda till bevisning om ett brott eller en viss persons anknytning till brottet eller, när spårning används utanför en förundersökning, den brottsliga verksamheten. Som exempel på vad som kan utgöra särskild vikt för att använda teknisk spårning kan nämnas när det finns behov av att identifiera mottagaren av ett parti med narkotika eller att få kännedom om var personer som kan vara en del av ett nätverk som smugglar in vapen eller sprängämnen i Sverige kan tänkas förvara smuggelgodset. Spårning kan också användas för att kartlägga samband mellan personer och platser.

Det behöver inte finnas någon direkt koppling mellan det objekt som ska spåras och en viss person. Är det fråga om exempelvis ett fordon spelar det alltså ingen roll vem som äger det eller hyr det. Däremot är det av intresse hur objektet disponeras, eftersom spårningen ska förväntas kunna ge uppgifter av betydelse. Användningen av objektet har också betydelse för frågan av om åtgärden är proportionerlig, se kommentaren till 22 b §.

I *tredje stycket* klargörs att sådan spårning som har beslutats i underrättelseverksamhet får fortsätta utan något nytt beslut, om en förundersökning inleds. Det kan exempelvis bli aktuellt om spårningen leder till att det finns anledning att anta att ett konkret brott har begåtts. En förutsättning för att spårningen ska få fortsätta utan ett nytt beslut är dock att brottet är sådant som anges i andra stycket 1 och att det ingick i den brottsliga verksamhet som föranledde spårningen.

22 b §

Paragrafen, som är ny, föreskriver vissa begränsningar när det gäller tillstånd till teknisk spårning. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.7.

Av *första stycket* framgår att tillstånd till teknisk spårning får meddelas endast efter en proportionalitetsbedömning. Skälen för åtgär-

den ska, för att tillstånd ska kunna meddelas, väga upp det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för motstående intressen. Eftersom spårning kan innebära ett integritetsintrång och, t.ex. om den varar viss tid, kan leda till övervakning eller kartläggning av hur en person rör sig krävs det noggranna överväganden innan beslut meddelas. Vid proportionalitetsbedömningen ska samtliga relevanta faktorer vägas in, även sådana som inte har ett omedelbart samband med spårningen. Det ska t.ex. beaktas i vilken omfattning andra åtgärder vidtas parallellt med spårningen, såsom fysisk spaning eller användning av hemliga tvångsmedel. Det måste också beaktas om en viss person kan komma att bli föremål för en omfattande kartläggning till följd av spårningen. Vidare ska det inom ramen för proportionalitetsprövningen beaktas vem eller vilka som använder objektet som ska spåras. Om spårningsobjektet, exempelvis ett fordon, sällan används av den person som spårningen tar sikte på krävs det betydligt starkare skäl för åtgärden än om han eller hon ensam disponerar fordonet.

Beslutet och skälen för att teknisk spårning används, liksom verkställigheten av åtgärden, ska enligt 27 § dokumenteras.

Beträffande tillståndstidens längd gäller som utgångspunkt att den ska vara proportionerlig. Det uttrycks i *andra stycket* genom att tiden för ett tillstånd inte får bestämmas längre än nödvändigt. Ett tillstånd till teknisk spårning får aldrig gälla längre än en månad från dagen för beslutet. Det finns möjlighet att förlänga tiden, men det kräver då ett nytt beslut. Sådana beslut kan vara nödvändiga i olika situationer. Det vanligaste torde vara att ett tidigare beslut har resulterat i information som varit värdefull och att det bedöms att fortsatt spårning skulle tillföra ytterligare information som är av värde. Vidare kan det behövas ett nytt beslut när det av praktiska skäl varit svårt att verkställa beslutet inom tillståndstiden. Det kan även ibland finnas skäl att förlänga tiden för spårning om det som ska spåras inte har rört sig under tillståndstiden men det finns anledning att tro att så kommer att bli fallet under tiden därefter.

I *tredje stycket* anges vem som får besluta i fråga om spårning. Sådana beslut ska meddelas av Polismyndigheten. I vilken utsträckning en uppgift kan delegeras inom Polismyndigheten framgår av 8 § polisförordningen (2014:1104). Om det är fråga om en uppgift som innebär att grundlagsskyddade fri- och rättigheter kan komma att inskränkas, får uppgiften överlämnas endast till en särskilt kvalifice-

rad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Beslut i fråga om spårning är av den karaktären att besluten endast bör anförtros högt kvalificerade tjänstemän.

Av 3 § andra stycket framgår att Säkerhetspolisen har motsvarande möjlighet att besluta om spårning i fråga om brott som den myndigheten beivrar. Tullverkets möjlighet att använda teknisk spårning och besluta i frågor om metoden regleras i 29 b §.

22 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar dels när teknisk spårning ska upphöra, dels vad som då ska göras med den positioneringsutrustning som har använts. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.8.

I *första stycket* föreskrivs att ett beslut om spårning ska upphävas och påbörjad verkställighet omedelbart avbrytas om det inte längre finns skäl för beslutet. Det är den som har beslutat om åtgärden eller någon som har motsvarande behörighet som ska häva beslutet. Det följer av att regleringen i 22 b § föreskriver att beslutanderätten tillkommer Polismyndigheten ”i fråga om teknisk spårning”. Motsvarande gäller för Säkerhetspolisen eller Tullverket när de myndigheterna har använt teknisk spårning.

Skälet till att spårningen ska upphöra kan variera. Det kan t.ex. vara fråga om att det som spåras förs ut ur landet och att åtgärden bör upphöra av det skälet eller att det inte längre finns något behov av åtgärden.

Oavsett av vilket skäl som spårningen upphör, dvs. om beslutet upphävs i förtid eller spårningen avslutas genom att tillståndstiden löper ut, ska enligt *andra stycket* positioneringsutrustningen avlägsnas eller göras obrukbar på annat sätt. Det ska göras när det kan ske utan risk för ändamålet som har föranlett spårningen. Det innebär exempelvis att om ett avlägsnande eller annan åtgärd skulle riskera att röja användandet av metoden får den verkställande myndigheten vänta med att vidta åtgärden.

27 §

I paragrafen regleras skyldigheten att föra protokoll över vissa åtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.8.

I *första stycket* har teknisk spårning lagts till, för att markera att även sådana åtgärder ska dokumenteras på det sätt som anges i paragrafen. Det som ska dokumenteras enligt paragrafen får anpassas till att teknisk spårning är ett annat sorts ingripande än de övriga som anges i bestämmelsen. Exempelvis bör det när det gäller tiden för ingripandet enligt andra stycket 5 vara tillräckligt att i dokumentationen ange när positioneringsutrustningen har fästs på eller i den lösa sak som ska spåras och när den har avlägsnats.

Andra, fjärde och femte styckena är oförändrade.

I det *tredje stycket*, som är nytt, anges att andra stycket 3 inte ska tillämpas vid teknisk spårning. Det innebär att det inte behöver protokollföras vem eller vilka som har deltagit vid placeringen av positioneringsutrustningen eller i övrigt har varit engagerade i verkställigheten av spårningen.

29 b §

I paragrafen regleras teknisk spårning i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.8.

När teknisk spårning används av Tullverket ska det som föreskrivs om Polismyndigheten i bestämmelserna om teknisk spårning i 22 a–c §§ i stället gälla för Tullverket. Det innebär bl.a. att Tullverket fattar beslut om tillstånd till teknisk spårning i sina ärenden. I paragrafen tydliggörs det att en tjänsteman vid Tullverket som verket särskilt har förordnat och som uppfyller de krav som ställs i 30 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling på bl.a. utbildning får besluta i frågor som rör teknisk spårning. Genom hänvisningen till 27 § kommer samma dokumentationskrav att gälla för Tullverket som för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

22.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

2 §

Paragrafen reglerar vad Riksdagens ombudsmäns tillsyn omfattar. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.3–17.2.5.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket* är innehållet i *punkterna 1–6* oförändrat. *Punkten 7* är ny. Den tydliggör att åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten inte står under tillsyn av Riksdagens ombudsmän. Vilka åklagare som avses framgår av 3 och 4 §§ lagen (2022:000) om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten. Stycket har också moderniserats språkligt.

Fjärde stycket har endast moderniserats språkligt.

Femte stycket är oförändrat.

22.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

2 §

I paragrafen framgår vad som kan grunda ersättning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 18.3.2.

Första–tredje styckena är oförändrade.

I *ffjärde stycket*, som är nytt, anges att andra och tredje styckena inte ska tillämpas på beslut av åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten. Det innebär att beslut om anhållande, reseförbud och anmälningsskyldighet som har fattats av sådana åklagare inte är ersättningsgrundande enligt lagen. Den som drabbas av ett sådant beslut får i stället vända sig till EU-domstolen för ersättning, med stöd av artikel 113.3 rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Första stycket, som avser rätt till ersättning efter häktning, undantas inte utan tillämpas även när åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten har begärt att någon ska häktas.

22.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

1 §

I paragrafen regleras omfattningen av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.3 och 17.2.4.

Första–fjärde styckena är oförändrade.

I *femte stycket*, som är nytt, tydliggörs att nämndens tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet inte omfattar sådan verksamhet vid Europeiska åklagarmyndigheten. Med verksamhet vid Europeiska åklagarmyndigheten avses allt som är hänförligt till de svenska europeiska delegerade åklagarna eller, i förekommande fall, den svenska europeiska åklagaren. Tillsynen över verksamhet hos myndigheter som biträder Europeiska åklagarmyndigheten är däremot oförändrad.

Regleringen innebär att det för inte finns någon skyldighet för nämnden enligt 3 § att på begäran av enskild kontrollera tvångsmedelsanvändningen när det gäller beslut som har fattats inom Europeiska åklagarmyndigheten eller framställningar som en åklagare vid den myndigheten har gjort till domstol. Skyldigheten är dock oförändrad i förhållande till verksamhet hos de svenska brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis de som verkställer Europeiska åklagarmyndighetens beslut.

22.8 Förslaget till lag om ändring i brottsdatalagen (2018:1177)

1 kap.

2 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 17.2.6.

Europeiska åklagarmyndigheten kommer att bedriva åklagarverksamhet i Sverige och då behandla personuppgifter av det slag som

regleras i förevarande lag. Den myndigheten ska emellertid vid sin personuppgiftsbehandling i den operativa verksamheten inte tillämpa förevarande lag utan rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av den Europeiska åklagarmyndigheten. För att det tydligt ska framgå att lagen inte gäller för Europeiska åklagarmyndigheten, som är en EU-myndighet, anges, genom två ändringar i paragrafen, att lagen endast gäller för svenska behöriga myndigheter.

8 kap.

2 §

Paragrafen reglerar kravet på medgivande när personuppgifter som erhållits från en annan medlemsstat ska överföras till tredjeland eller en internationell organisation. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.4.

Första och andra styckena är oförändrade.

I ett nytt *tredje stycke* tydliggörs att möjligheten i andra stycket att i brådskande situationer överföra personuppgifter – trots att något medgivande inte har hunnit inhämtas – inte gäller för uppgifter som en svensk myndighet har fått från Europeiska åklagarmyndigheten. I de fallen krävs det således alltid ett medgivande för att personuppgifter ska få överföras till ett tredjeland eller en internationell organisation. Kravet på förhandsmedgivande gäller dock inte när Europeiska åklagarmyndigheten har hänskjutit handläggningen till svensk åklagarmyndighet enligt artikel 34 i rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Möjligheten till sådant hänskjutande regleras uttömmande i förordningen.

22.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap.

8 §

I paragrafen finns en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

Det *första stycket* är oförändrat.

I *andra stycket*, som är nytt, läggs Europeiska åklagarmyndigheten till bland de brottsbekämpande myndigheter som har rätt att, utan hinder av viss sekretess, ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Sekretess bryts enligt fler bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för Europeiska åklagarmyndigheten än för övriga myndigheter som räknas upp i paragrafen. Skälen för det har utvecklats i den allmänna motiveringen. Sekretess enligt 18 kap. 1 och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar alltså inte att uppgifter lämnas till Europeiska åklagarmyndigheten.

I *tredje stycket*, som väsentligen motsvarar nuvarande andra stycket, klargörs att de sekretessbrytande bestämmelserna inte är tillämpliga vare sig för de myndigheter som anges i första stycket eller för Europeiska åklagarmyndigheten i fråga om uppgifter som behandlas i särskilda register som regleras i 5 kap.

9 §

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

Det *första stycket* är oförändrat.

I *andra stycket*, som är nytt, framgår att Europeiska åklagarmyndigheten har rätt att, utan hinder av viss sekretess, ta del av uppgift om någon förekommer i de register över dna-profiler som regleras i 5 kap. Sekretess enligt fler bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bryts för Europeiska åklagarmyndigheten än för övriga myndigheter som anges i paragrafen. Skälen för det har utvecklats i den allmänna motiveringen. Sekretess enligt 18 kap. 1

och 17 §§, 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar alltså inte att uppgifter lämnas till Europeiska åklagarmyndigheten.

3 kap.

7 §

I paragrafen regleras möjligheten att medge vissa brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

Europeiska åklagarmyndigheten läggs till bland de brottsbekämpande myndigheter som får medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Det är Polismyndigheten som avgör om direktåtkomst ska medges.

5 kap.

10 §

Paragrafen reglerar möjligheten att medge vissa brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till register över dna-profiler. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

Europeiska åklagarmyndigheten läggs till bland de brottsbekämpande myndigheter som får medges direktåtkomst till register över dna-profiler. Enligt 2 kap. 8 § förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område är åtkomsten begränsad till uppgift om huruvida personer förekommer i registren. Det är Polismyndigheten som avgör om direktåtkomst ska medges.

22.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap.

8 §

I paragrafen finns en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

Ändringen är av samma slag som i 2 kap. 8 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

3 kap.

7 §

I paragrafen regleras möjligheten att medge vissa brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

Ändringen är av samma slag som i 3 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det är Tullverket som avgör om direktåtkomst ska medges.

22.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap.

7 §

I paragrafen finns en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

Ändringen är av samma slag som i 2 kap. 8 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

3 kap.

6 §

I paragrafen regleras möjligheten att medge vissa brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

Ändringen är av samma slag som i 3 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det är Kustbevakningen som avgör om direktåtkomst ska medges.

22.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap.

8 §

I paragrafen finns en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

Ändringen är av samma slag som i 2 kap. 8 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

3 kap.

6 §

I paragrafen regleras möjligheten att medge vissa brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

Ändringen är av samma slag som i 3 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det är Skatteverket som avgör om direktåtkomst ska medges.

22.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap.

6 §

I paragrafen finns en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.2.

Ändringen är av samma slag som i 2 kap. 8 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

3 kap.

5 §

I paragrafen regleras möjligheten att medge vissa brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 16.3.3.

Ändringen är av samma slag som i 3 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det är respektive åklagarmyndighet som avgör om direktåtkomst ska medges.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Tomas Färndahl och Elisabeth Pihlgren

Eppo-förordningen ställer enligt vår mening inte krav på en särskild lagreglering av utredningsåtgärden spårning av föremål. Sverige kan därför ansluta sig till Eppo även om utredningens förslag i den delen inte genomförs, av följande skäl.

Syftet med inrättandet av en självständig europeisk åklagarmyndighet är att på allvar bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Det är mot den bakgrunden Eppo-förordningen föreskriver att Eppo-åklagare ska tillförsäkras en förmåga att effektivt kunna utreda brott. Eppo-förordningen syftar alltså inte till att harmonisera medlemsstaternas straffrättsprocess.

Det finns vissa skillnader mellan den engelska respektive den svenska språkversionen. Kursiveringarna nedan är våra och avser att lyfta fram några nyckelord. Den svenska versionen av artikel 30.1 första meningen lyder ”*Åtminstone* i de fall där det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse ska medlemsstaterna säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna har rätt att begära eller beordra följande utredningsåtgärder:”. I artikel 30.1 f hänvisas till spårning av ett föremål med tekniska metoder, inbegripet kontrollerade varuleveranser. Medlemsstaterna kan ha ytterligare villkor för åtgärderna i bl.a. punkt f, inbegripet begränsningar, som föreskrivs i *tillämplig nationell lagstiftning*. Förhandlingspråket vid framtagandet av förordningen var engelska, av den anledningen bör den engelska språkversionen ges visst företräde vid tolkningen. Den engelska språkversionen, av artikel 30.1 lyder “*At least in cases where the offence subject to the investigation is punishable by a maximum penalty of at least 4 years of imprisonment, Member States shall ensure that the European Delegated Pro-*

secutors are entitled to order or request the following investigation measures:”. Artikel 30.3 första meningen lyder “The investigation measures set out in points(c), (e) and (f) of paragraph 1 of this Article may be subject to further conditions, including limitations, provided for in the *applicable national law*.”

Några särskilda slutsatser om vilken form av bestämmelser som hänvisas till kan inte utläsas ur skrivningen ”applicable national law”, eftersom det enligt vår bedömning är en bred referens till *nationell rätt* som inte nödvändigtvis medför att det ska vara fråga om bestämmelser antagna av en medlemsstats lagstiftande församling i form av lag. Utredningen gör likartade bedömningar av termen ”national law” i avsnitt 8.3.2, 17.2.3 och 18.7.

Det finns inte grund för en ändamålstolkning av artikel 30 som skulle leda till krav på en svensk lagreglering av spårning av föremål. Avsaknaden av ett sådant ändamål framgår, förutom av vad som anförts ovan om förordningens övergripande syfte, av att det inte finns anvisningar om hur medlemsstaterna ska säkerställa tillgången till utredningsåtgärden eller vad spårning av föremål konkret ska anses innebära. De undantag som anges i artikel 30.2 och 3 ger vidare medlemsstaterna utrymme för bibehållande av nationell rätt.

Utredningen betraktar straffskalan i artikeln artikel 30 i Eppo-förordningen som förhållandevis hög och att det kan tala för att det är fråga om utredningsåtgärder som leder till sådana integritetsintrång som bör lagregleras. Artikel 30 uppställer inget krav på en hög straffskala för att vissa utredningsåtgärder ska kunna begäras eller beordras. Skrivningen i artikeln ställer krav på att de uppräknade åtgärderna – som är av relativt olika slag, bl.a. beslag, avlyssning av elektronisk kommunikation och spårning – *i vart fall* ska kunna begäras eller beordras när det är fråga om brott med minst fyra års fängelse i straffskalan. Ur ett europeiskt perspektiv är det inte givet att betrakta den angivna straffskalan som särskilt hög.

Ordalydelsen av artikel 30.1 Eppo-förordningen bör enligt vår mening tolkas på så sätt att europeiska delegerade åklagare endast ska ha *rätt att begära eller beordra (entitled to order or request)* vissa åtgärder. Det finns därmed inget krav på att åtgärden faktiskt ska genomföras. Det beror på att en rad villkor kan vara kopplade till åtgärdens genomförande. En läsning av artikelns ordalydelse på såväl svenska som engelska ger därför inget stöd för slutsatsen att teknisk spårning behöver lagregleras i Sverige.

Åklagare i Sverige har i dag tillgång till vad som får anses motsvara det som efterfrågas i artikel 30.1 f, inbegripet i allt väsentligt en mot-svarighet till den i utredningen föreslagna utredningsåtgärden teknisk spårning. I praktiken förekommer det relativt sällan att åklagare är involverade i frågor om spårning eftersom det är en metod polisen använder som ett led i utredningsarbetet och inte för att användas som bevisning i domstol.

Eppo-förordningen ställer krav på att Eppo i alla sina aktiviteter ska följa Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt rättsstats- och proportionalitetsprincipen. Som utredningen konstaterar omfattas utredningsmetoden spårning av de generella bestämmelserna i polislagen (1984:387) om att åtgärden i varje enskilt fall måste vara förenlig med behovs- och proportionalitetsprinciperna samt inte stå i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Det är en bedömning som måste göras innan åtgärden kan vidtas, oavsett om begäran kommer från åklagare eller polis. Polis-metodutredningen uttalade i SOU 2010:103 s. 79 bl.a. att dagens svenska reglering när det gäller tekniska spaningsmetoder inte står i direkt strid med kraven i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen). Mot den bakgrunden står den nuvarande svenska regleringen rimligen inte i direkt strid med EU:s stadga eller de omnämnda principerna. Därför finns inte på den grunden några uttryckliga krav i Eppo-förordningen på svensk lagreglering av teknisk spårning.

Det kan finnas skäl, utanför Eppo-förordningen, till att se över regleringen av tekniska spaningsmetoder och spårning, såsom möjliga behov av en reglering som lever upp till kraven i stadgan och europakonventionen med viss marginal. Den frågan ligger utanför detta särskilda yttrande.

Sammanfattningsvis menar vi att skälen bakom en lagreglering av teknisk spårning inte kan vara hänförliga till Eppo-förordningen. Enligt vår mening uppfyller svensk rätt kraven i artikel 30 även om utredningens förslag avseende teknisk spårning inte genomförs.

Kommittédirektiv 2019:82

Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) – åtgärder för ett svenskt deltagande

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2019

Sammanfattning av uppdraget

Sverige har möjlighet att ansluta sig till rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (i direktiven benämnd förordningen). En särskild utredare ska föreslå de kompletterande bestämmelser som förordningen ger anledning till. Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig nationell reglering och organisation. Utredaren ska

- analysera behovet av författningsändringar och andra åtgärder för ett svenskt deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), och
- lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som därmed bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

En självständig åklagarmyndighet inrättas inom EU

Skyddet av Europeiska unionens (EU) finansiella intressen har under många år varit en högt prioriterad fråga hos medlemsstaterna. Möjligheten att inrätta Eppo infördes genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009.

I juli 2013 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om att inrätta Eppo med uppgiften att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen (COM(2013) 534 final av den 17 juli 2013 Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten). Enligt kommissionen var förslaget nödvändigt eftersom medlemsstaterna inte förmår bekämpa sådana brott på ett tillfredsställande sätt. Förslaget förhandlades under 2013–2017. Europeiska rådet konstaterade i mars 2017 att det inte fanns enhällighet mellan samtliga medlemsstater, vilket krävdes för att inrätta Eppo enligt det föreskrivna lagstiftningsförfarandet. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns emellertid även möjlighet att inrätta Eppo genom ett så kallat fördjupat samarbete mellan ett begränsat antal medlemsstater. Vid rådets möte för rättsliga och inrikes frågor i oktober 2017 antog 20 medlemsstater förordningen om inrättande av Eppo inom ramen för ett fördjupat samarbete. Sverige deltar inte i det fördjupade samarbetet.

Förordningen trädde i kraft den 20 november 2017. Eppo ska börja sin operativa verksamhet och utföra sina uppgifter vid en tidpunkt som fastställs av kommissionen på grundval av ett förslag från den europeiska chefsåklagaren. Tidpunkten får inte vara tidigare än tre år efter datumet för förordningens ikraftträdande. Medlemsstater kan välja att ansluta sig i efterhand till det fördjupade samarbetet med stöd av artikel 331 i EUF-fördraget genom att anmäla en sådan avsikt till rådet och kommissionen. Förordningen blir i så fall tillämplig från och med den dag som anges i ett särskilt beslut som berör den anslutande medlemsstaten. Beslutet kan även omfatta de övergångsåtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av redan antagna akter inom ramen för det fördjupade samarbetet.

Genom förordningen inrättas Eppo som ett unionsorgan. Eppo ska utöva sin behörighet i fråga om brott som begås efter den dag då förordningen trädde i kraft. Eppo kommer att fungera som en självständig myndighet med ett centralt huvudkontor i Luxemburg och med lokal åklagarrepresentation i varje deltagande medlemsstat. Eppo ska ha primär behörighet att utreda och väcka åtal för brott mot EU:s finansiella intressen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet). Exempel på brott som faller inom Eppos behörighet är bedrägeri, penningtvätt, korruption,

mutbrott och momsbedrägerier som omfattar mer än 10 miljoner euro och där effekten av brotten påverkar unionens budget. Eppo ska ha företrädare framför medlemsstaterna att utreda och väcka åtal för de brott som faller inom dess behörighet.

Utredningar och åtal som avser brott mot EU:s finansiella intressen handläggs i dag av svenska åklagare vid Ekobrottsmyndigheten med biträde av bl.a. Polismyndigheten och Skatteverket. I dagsläget finns ingen funktion på EU-nivå som kan inleda brottsutredningar eller lagföring av brott i medlemsstaterna.

Eppo kommer att samarbeta med andra institutioner, byråer och organ i EU, bl.a. Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) samt med de medlemsstater som står utanför Eppo. Eppo får även upprätta samarbeten med myndigheter och organisationer utanför EU.

Uppdraget att göra det möjligt för Sverige att delta i Eppo

Allmänna utgångspunkter

Förordningen är direkt tillämplig och till alla delar bindande för de medlemsstater som deltar i Eppo. För det fall Sverige ansluter sig till Eppo blir förordningen direkt tillämplig också i Sverige. Nationell lagstiftning ska tillämpas om det inte finns särskild reglering i förordningen. Något nationellt införlivande av förordningen är inte tillåtet. Förordningen kan dock behöva kompletteras med svenska bestämmelser och anpassningar kan behöva göras i befintliga författningar. Dessutom kan det behöva vidtas andra, exempelvis organisatoriska, åtgärder.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i de bestämmelser som finns i förordningen och i de eventuella delegerade akter som antagits av kommissionen i enlighet med förordningen, analysera vilka författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna ansluta sig till förordningen och fullt ut delta i Eppos verksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga och ändamålsenliga.

Placering av de europeiska delegerade åklagarna och åklagarrollen

Åklagarna inom Eppo består av en chefsåklagare, en europeisk åklagare från respektive medlemsstat, varav två utnämns till biträdande chefsåklagare, och minst två europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat. De tre förstnämnda kategorierna är del av den centrala nivån som arbetar tillsammans i Luxemburg. De europeiska delegerade åklagarna utgör den decentraliserade nivån med placering i medlemsstaterna. Åklagarna inom Eppo har inte en sådan självständig ställning som svenska åklagare har utan lyder under åklagarna på den centrala nivån som i sin tur är organiserade i de s.k. permanenta avdelningarna som består av en ordförande och två ledamöter. De permanenta avdelningarna har ett huvudansvar för att kontrollera, samordna och leda utredningar och lagföring inom Eppo. Det finns utförliga bestämmelser om den europeiska åklagarmyndighetens ställning och struktur i förordningen (artiklarna 8–13).

De europeiska delegerade åklagarna ska agera på Eppos vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare, utöver och med förbehåll för de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som tillkommer dem enligt förordningen. De europeiska delegerade åklagarna ska ansvara för de utredningar och lagföringar som de har inlett, tilldelats eller övertagit. Det ska vidare finnas övervakande europeiska åklagare som ska övervaka de ärenden som bedrivs av de europeiska delegerade åklagarna i den europeiska åklagarens ursprungsmedlemsstat. Den europeiska åklagare som nominerats av Sverige ska alltså övervaka ärenden som bedrivs av europeiska delegerade åklagare i Sverige. Den övervakande europeiska åklagaren kan ta över utredningar under vissa förutsättningar (artikel 28 punkt 4 i förordningen). Även andra europeiska åklagare kan undantagsvis ta över en utredning.

När de europeiska delegerade åklagarna agerar inom ramen för sitt uppdrag i enlighet med förordningen ska de vara oberoende av nationella åklagarmyndigheter och inte ha några skyldigheter gentemot dessa. De europeiska delegerade åklagarna får även utöva verksamhet som nationella åklagare i den utsträckning som detta inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen. Under en utredning ska de europeiska delegerade åklagarna ha samma rättigheter att anlita nationella myndigheter för olika utredningsåtgärder som en nationell åklagare. Det innebär att exempelvis Polis-

myndigheten har att förhålla sig till Eppo på i huvudsak samma sätt som till nationella åklagarmyndigheter. De europeiska delegerade åklagarna ska även förses med de resurser som de behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt förordningen och för att vara integrerade i de nationella åklagarmyndigheterna.

I Sverige finns enligt 7 kap. rättegångsbalken allmänna åklagare, biträdande åklagare, extra åklagare och särskilda åklagare. I åklagarväsendet ingår Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän är särskilda åklagare. För deras åklagarverksamhet gäller särskilda föreskrifter. En uppgift för utredaren i denna del är även att föreslå vid vilken befintlig svensk myndighet de europeiska delegerade åklagarna ska placeras. Övervägandena ska, när det gäller delegerade åklagare, ta sin utgångspunkt i den nuvarande strukturen.

Utredaren ska därför

- föreslå vid vilken befintlig svensk myndighet de europeiska delegerade åklagarna ska placeras,
- analysera hur Eppo-åklagarnas roll, särskilt de europeiska delegerade åklagarnas, förhåller sig till svensk rätt,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Utnämning och avsättning av åklagare, disciplinära åtgärder och tillsyn

Det finns utförliga bestämmelser i förordningen om utnämning och avsättning av åklagare, disciplinära åtgärder och tillsyn (artiklarna 14–17). Medlemsstaterna ska i huvudsak nominera kandidater till åklagare vid Eppo som sedan tillsätts enligt särskilda procedurer. Samtidigt ska det finnas en nära koppling mellan medlemsstaternas rättsväsenden och Eppo. De europeiska delegerade åklagarna ska exempelvis samtidigt med uppdraget för Eppo vara aktiva medarbetare i medlemsstaternas åklagarväsende. Åklagare inom Eppo ska dock, när de utför uppgifter för Eppo, agera uteslutande i EU:s intresse och varken begära eller följa instruktioner från några nationella myndigheter. En medlemsstat får inte avsätta eller vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som

hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt förordningen, utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Vidare gäller protokollet om Europeiska gemenskapens immunitet och privilegier för Eppo och dess anställda (artikel 96 i förordningen). Detta innebär att åklagare inom Eppo inte på samma sätt som svenska åklagare står under riksåklagarens, Justitieombudsmannens, Justitiekanslerns eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn när de utför Eppo-uppgifter.

Bestämmelserna i förordningen på området är visserligen utförliga men inte heltäckande och ansvarsfördelningen framgår inte med tillräcklig tydlighet. Gränsdragningen mellan Sveriges och svenska myndigheters respektive Eppo och EU:s möjligheter att utöva tillsyn, vidta disciplinära åtgärder och väcka frågan om straffrättsligt ansvar m.m. behöver analyseras.

Detta väcker frågor om anställnings- och arbetsvillkor samt arbetsmiljö. De europeiska delegerade åklagarna ska vara placerade i medlemsstaterna och aktiva medarbetare i det nationella åklagarväsendet. Samtidigt ska de vara anställda av Eppo (artiklarna 96 och 97 i förordningen) som är en självständig myndighet.

Utredaren ska därför

- föreslå en ordning för nominering av svenska kandidater till posterna som delegerade åklagare inom Eppo,
- analysera vad ett deltagande i Eppo skulle innebära i fråga om den svenska arbetsrättsliga regleringens tillämpning när det gäller de delegerade åklagarna som offentligt anställda,
- undersöka och klargöra behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser, lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

I möjligaste mån ska ändringar undvikas i arbetsrättslig lagstiftning såsom lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Eppos rätt att ta över och inleda utredningar

De medlemsstater som deltar i Eppo avsäger sig beslutanderätten när det gäller utredning och lagföring av brott som faller inom Eppos materiella och territoriella behörighet (artiklarna 22 och 23 i förordningen). Eppo ska ha rätt att inleda, ta över och genomföra förundersökning i Sverige för sådana brott (artikel 24–28 i förordningen). Svenska åklagare får inleda förundersökning för brott inom Eppos behörighet, men måste då informera Eppo som kan ta över utredningen. Vidare kan Eppo hänskjuta ett ärende till behöriga nationella myndigheter (artikel 34 i förordningen). Det förutsätts alltså ett nära samarbete mellan Eppo och berörda svenska myndigheter, såsom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- göra en analys av hur samarbetet bör regleras och organiseras och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Tillgång till utredningsåtgärder och andra åtgärder

De europeiska delegerade åklagarna ska ha rätt att begära eller besluta om alla de åtgärder som är tillgängliga för nationella åklagare (artikel 30 punkt 4 i förordningen). Även europeiska åklagare ska ha den möjligheten i särskilda fall. Förordningen räknar också upp ett antal utredningsåtgärder som måste finnas tillgängliga i medlemsstaterna för utredningar, t.ex. husrannsakan och beslag, men även mer ingripande tvångsmedel som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (artikel 30 i förordningen). Svenska åklagare bedöms ha tillgång till de utredningsåtgärder och tvångsmedel som nämns i förordningen. Förutsättningarna för när tvångsmedel, t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, ska få användas utgår i förordningen från ett visst minsta straffmaximum. I Sverige används i stället ett visst straffminimum. Samtidigt är det tydligt att medlemsstaterna inom vissa ramar får förena utredningsåtgärder med nationella villkor. Särskilt några av de mer ingripande tvångsmedlen får förenas med nationella villkor som kan medföra ytterligare begränsningar för

när de kan användas. Införandet av ett visst straffminimum torde kunna betraktas som ett sådant tillåtet villkor.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av kompletterande bestämmelser i svensk rätt,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Gränsöverskridande utredningar och gränsöverskridande överlämnande

De europeiska delegerade åklagarna ska verka i nära samarbete med varandra genom att biträda och regelbundet rådgöra med varandra i gränsöverskridande fall. När en åtgärd behöver vidtas i en annan medlemsstat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska den delegerade åklagaren besluta om att anta den nödvändiga åtgärden och anvisa den till en europeisk delegerad åklagare som finns i den medlemsstat där åtgärden behöver vidtas. Om domstols godkännande krävs för åtgärden enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska den biträdande europeiska delegerade åklagaren inhämta det godkännandet i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten. Den behöriga permanenta avdelningen ska i den utsträckning som krävs höra de europeiska delegerade åklagare som berörs av ärendet och i enlighet med nationell rätt och förordningen avgöra om och när den efterfrågade anvisade åtgärden ska vidtas av den biträdande europeiska delegerade åklagaren (artiklarna 31–32 i förordningen).

Den europeiska delegerade åklagaren får begära att den misstänkte eller tilltalade anhålls eller häktas i enlighet med den nationella lagstiftning som är tillämplig på liknande nationella ärenden. I de fall det är nödvändigt att anhålla och överlämna en person som inte befinner sig i den medlemsstat där den europeiska delegerade åklagaren finns ska åklagaren utfärda, eller begära att den behöriga myndigheten i den medlemsstaten utfärdar, en europeisk arresteringsorder i enlighet med rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (artikel 33 i förordningen).

I förordningen finns även bestämmelser om förbindelser med medlemsstater i EU som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättandet av Eppo (artikel 105). Om det inte finns något rättsligt instrument om straffrättsligt samarbete och överlämnande mellan Eppo och de behöriga myndigheterna i de medlemsstater i EU som inte deltar i Eppo, ska medlemsstaterna anmäla Eppo som en behörig myndighet vid tillämpning av de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete i ärenden som omfattas av Eppos behörighet, i sina förbindelser med dessa medlemsstater.

Vidare finns det bestämmelser om förbindelser med tredjeländer och internationella avtal i förordningen (artikel 104). Den europeiska delegerade åklagaren får under närmare angivna omständigheter utnyttja de befogenheter som nationella åklagare i hans eller hennes medlemsstat har att begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeländer, på grundval av internationella avtal som ingåtts i den medlemsstaten eller tillämplig nationell lagstiftning och, där så krävs, genom de nationella behöriga myndigheterna. Om det är nödvändigt att begära utlämning av en person får den europeiska delegerade åklagaren begära att den behöriga myndigheten i hans eller hennes medlemsstat utfärdar en begäran om utlämning i enlighet med tillämpliga fördrag eller tillämplig nationell lagstiftning.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Domstolarnas roll

Beslut som fattas av Eppo ska som huvudregel prövas av nationella domstolar i enlighet med nationell rätt i den medlemsstat där ett ärende handläggs av en europeisk delegerad åklagare. Förordningen innehåller bestämmelser om lagföring vid nationella domstolar (artikel 36). Åtal som väcks av Eppo ska prövas vid nationella domstolar. Så fort ett beslut har fattats om i vilken medlemsstat talan ska väckas, ska det utifrån nationell lagstiftning fastställas vilken nationell dom-

stol i den medlemsstaten som är behörig. EU-domstolen ska ha överprövningsrätt när det gäller vissa beslut (artikel 42 i förordningen).

Utredaren ska därför

- analysera behovet av kompletterande bestämmelser i svensk rätt,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Behandling av information och dataskydd

Eppo ska kunna få all relevant information från nationella databaser för brottsbekämpning och andra relevanta myndighetsregister på samma villkor som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden. Eppo ska även inrätta ett ärendehanteringssystem där frågor om europeiska delegerade åklagares tillgång till uppgifterna ska regleras i nationell rätt (artiklarna 43–46 i förordningen). Det finns också omfattande bestämmelser om dataskydd och behandling av personuppgifter i förordningen (artiklarna 47–89). Behandlingen av personuppgifter ska stå under tillsyn av Europeiska datatillsynsmannen som också ska ha ett nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av anpassningar av svensk rätt till förordningens bestämmelser,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

Förenklade åtalsförfaranden

Förordningen innehåller bestämmelser med hänvisning till nationella regler om förenklat åtalsförfarande på grundval av villkor som avtalats med den misstänkte (artikel 40).

Utredaren ska därför

- analysera om förfarandet kan hänföras till befintliga möjligheter i Sverige såsom utfärdande av strafföreläggande, och i förekommande fall redovisa hur,

- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- lämna förslag till andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

I uppdraget ingår inte att överväga eller lämna förslag till införandet av någon ny möjlighet till förenklad lagföring.

Övriga frågor

Utredaren har möjlighet att inom de ramar som anges i de allmänna utgångspunkterna ta upp och analysera även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och EU samt i andra medlemsstater.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med de brottsbekämpande myndigheterna, andra berörda myndigheter, relevanta organisationer och, vid behov, med företrädare för arbetsmarknadens parter.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 december 2020.

(Justitiedepartementet)

Rådets förordning (EU) 2017/1939
av den 12 oktober 2017 om
genomförande av fördjupat samarbete
om inrättande av Europeiska
åklagarmyndigheten

I

(Lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2017/1939

av den 12 oktober 2017

om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 86,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av underrättelsen från Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Finland, varigenom dessa medlemsstater den 3 april 2017 underrättade Europaparlamentet, rådet och kommissionen om sin önskan att upprätta ett fördjupat samarbete på grundval av utkastet till förordning.

med beaktande av Europaparlamentets godkännande ⁽¹⁾,

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och

av följande skäl:

- (1) Unionen har satt som mål att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.
- (2) Möjligheten att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) i avdelningen om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.
- (3) Både unionen och medlemsstaterna i Europeiska unionen har en skyldighet att skydda unionens ekonomiska intressen mot brott, vilka orsakar allvarlig ekonomisk skada varje år. Dessa brott utreds och lagförs dock inte alltid tillräckligt av de nationella straffrättsliga myndigheterna.
- (4) Den 17 juli 2013 antog kommissionen ett förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.
- (5) Vid sitt möte den 7 februari 2017 noterade rådet att enhällighet inte hade kunnat nås om utkastet till förordning.
- (6) I enlighet med artikel 86.1 andra stycket i EUF-fördraget begärde en grupp om sju medlemsstater i ett brev av den 14 februari 2017 att utkastet till förordning skulle överlämnas till Europeiska rådet.
- (7) Den 9 mars 2017 diskuterade Europeiska rådet utkastet till förordning och noterade att ingen enighet uppnåts i den mening som avses i artikel 86.1 tredje stycket i EUF-fördraget.

⁽¹⁾ Godkännande av den 5 oktober 2017 (ännu ej offentliggjort i EUT).

- (8) Den 3 april 2017 underrättade Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Finland Europaparlamentet, rådet och kommissionen om att de önskade upprätta ett fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Därmed ska, i enlighet med artikel 86.1 tredje stycket i EUF-fördraget, det bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete som avses i artikel 20.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och artikel 329.1 i EUF-fördraget anses vara beviljat, och bestämmelserna om fördjupat samarbete är tillämpliga från och med den 3 april 2017. Utöver detta uttryckte Lettland, Estland, Österrike och Italien, genom skrivelser av den 19 april 2017, den 1 juni 2017, den 9 juni 2017 respektive den 22 juni 2017, sin önskan att delta i upprättandet av det fördjupade samarbetet.
- (9) När fördjupade samarbeten upprättas ska de enligt artikel 328.1 i EUF-fördraget vara öppna för samtliga medlemsstater i Europeiska unionen. De ska också vara öppna för dem vid varje annat tillfälle, vilket även innefattar ett fördjupat samarbete som redan inlets, under förutsättning att de tar hänsyn till de akter som redan har antagits inom denna ram. Kommissionen och de medlemsstater som deltar i ett fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (nedan kallade *medlemsstaterna*) ska se till att främja ett deltagande från och med många av medlemsstaterna i Europeiska unionen som möjligt. Denna förordning bör vara till alla delar bindande och direkt tillämplig endast i de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, eller med stöd av ett beslut i överensstämmelse med artikel 331.1 andra eller tredje stycket i EUF-fördraget.
- (10) Enligt artikel 86 i EUF-fördraget bör inrättandet av den europeiska åklagarmyndigheten baseras på Eurojust. Detta innebär att denna förordning bör skapa en nära förbindelse mellan dem som bygger på ömsesidigt samarbete.
- (11) Enligt EUF-fördraget ska Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet vara begränsad till brott som skadar unionens ekonomiska intressen i enlighet med denna förordning. Europeiska åklagarmyndigheten bör därför ha till uppgift att utreda, lagföra och väcka talan mot personer som begår brott som skadar unionens ekonomiska intressen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371⁽¹⁾ och brott som är oupplösligt sammankopplade med dem. Ett eventuellt utsträckande av denna behörighet till att även omfatta grova brott som har ett gränsöverskridande inslag kräver ett enhälligt beslut från Europeiska rådet.
- (12) I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan bekämpandet av brott som skadar unionens ekonomiska intressen bättre uppnås på unionsnivå, på grund av dess omfattning och verkningar. Den rådande situationen, där lagföring av brott som skadar unionens ekonomiska intressen hör till den exklusiva behörigheten för myndigheterna i medlemsstaterna i Europeiska unionen, innebär att detta mål inte alltid uppnås i tillräcklig utsträckning. Eftersom målen för denna förordning, nämligen att intensifiera kampen mot brott som skadar unionens ekonomiska intressen genom att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna i Europeiska unionen, med tanke på att lagföringsåtgärderna på nationell nivå avseende brott som skadar unionens ekonomiska intressen är splittrade, utan snarare, på grund av att Europeiska åklagarmyndigheten kommer att ha behörighet att lagföra sådana brott, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål, och det säkerställs att den inkräktar så lite som möjligt på medlemsstaternas rättsordningar och institutionella strukturer.
- (13) I denna förordning föreskrivs ett system med delad befogenhet mellan Europeiska åklagarmyndigheten och nationella myndigheter när det gäller att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen, baserat på Europeiska åklagarmyndighetens rätt att överta förfaranden.
- (14) Med hänsyn till principen om lojalt samarbete bör såväl Europeiska åklagarmyndigheten som de behöriga nationella myndigheterna stödja och informera varandra i syfte att effektivt bekämpa de brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet.
- (15) Denna förordning påverkar inte det sätt på vilket brottsutredningar organiseras enligt medlemsstaternas nationella system.

(1) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (EUT L 198, 28.7.2017, s. 29).

- (16) Eftersom Europeiska åklagarmyndigheten kommer att beviljas utrednings- och lagföringsbefogenheter, bör institutionella garantier införas för att säkerställa myndighetens oberoende och ansvarsskyldighet gentemot unionens institutioner.
- (17) Europeiska åklagarmyndigheten bör verka i hela unionens intresse och varken be om eller ta emot instruktioner från någon person utanför Europeiska åklagarmyndigheten.
- (18) En strikt ansvarsskyldighet kompletterar det oberoende och de befogenheter som Europeiska åklagarmyndigheten ges i enlighet med denna förordning. Den europeiska chefsåklagaren är fullt ut ansvarsskyldig för utförandet av sina uppgifter som chef för Europeiska åklagarmyndigheten, och har som chef dessutom en övergripande institutionell ansvarsskyldighet gentemot Europaparlamentet, rådet och kommissionen för den allmänna verksamheten. Detta innebär att var och en av dessa institutioner kan vända sig till Europeiska unionens domstol för att under vissa omständigheter entlediga den europeiska chefsåklagaren, bland annat vid allvarlig försummelse. Samma förfarande bör tillämpas vid avsättning av europeiska åklagare.
- (19) Europeiska åklagarmyndigheten bör avge en offentlig årsrapport om sin allmänna verksamhet, vilken som minimum bör innehålla statistiska uppgifter om Europeiska åklagarmyndighetens arbete.
- (20) Europeiska åklagarmyndighetens organisatoriska struktur bör möjliggöra en snabb och effektiv beslutsprocess i samband med genomförande av utredningar och lagföring av brott, oavsett om de omfattar en eller flera medlemsstater. Strukturen bör också säkerställa att alla nationella rättssystem och rättsliga traditioner i medlemsstaterna är företrädda vid Europeiska åklagarmyndigheten och att det är åklagare med kännedom om de enskilda rättssystemen som i princip kommer att handlägga utredningar och lagföring i sina respektive medlemsstater.
- (21) I detta syfte bör Europeiska åklagarmyndigheten vara ett odelbart unionsorgan som verkar som en enda myndighet. Den centrala nivån består av en europeisk chefsåklagare, som är chef för Europeiska åklagarmyndigheten som helhet samt chef för kollegiet av europeiska åklagare, permanenta avdelningar och europeiska åklagare. Den decentraliserade nivån består av europeiska delegerade åklagare, som är placerade i medlemsstaterna.
- (22) För att säkerställa konsekvens i Europeiska åklagarmyndighetens åtgärder och därmed ett likvärdigt skydd av unionens ekonomiska intressen, bör Europeiska åklagarmyndighetens organisatoriska struktur och interna beslutsprocess dessutom möjliggöra för den centrala åklagarmyndigheten att kontrollera, leda och övervaka alla utredningar och lagföringar som de europeiska delegerade åklagarna genomför.
- (23) I denna förordning används termerna *allmän tillsyn*, *kontroll* och *ledning* samt *övervakning* för att beskriva olika kontrollverksamheter som utövas av Europeiska åklagarmyndigheten. *Allmän tillsyn* bör förstås som den allmänna förvaltningen av Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet, där man endast ger instruktioner i frågor som har en övergripande betydelse för Europeiska åklagarmyndigheten. *Kontroll* och *ledning* bör förstås som befogenheter att kontrollera och leda enskilda utredningar och lagföringar. *Övervakning* bör förstås som en närmare och kontinuerlig tillsyn över utredningar och lagföring, inklusive vid behov ingripanden och instruktioner om utrednings- och lagföringsfrågor.
- (24) Kollegiet bör fatta beslut i strategiska frågor, inbegripet fastställande av Europeiska åklagarmyndighetens prioriteringar och utrednings- och lagföringspolicy, samt i allmänna frågor som uppstått vid behandlingen av enskilda ärenden, t.ex. vad avser tillämpningen av denna förordning, ett korrekt genomförande av Europeiska åklagarmyndighetens utrednings- och lagföringspolicy eller principfrågor eller frågor av betydande vikt för utvecklingen av en samstämmig utrednings- och lagföringspolicy för Europeiska åklagarmyndigheten. Kollegiets beslut i allmänna frågor bör inte påverka plikten att utreda och lagföra i enlighet med denna förordning och nationell rätt. Kollegiet bör göra sitt yttersta för att fatta beslut i samförstånd. Om samförstånd inte är möjligt bör beslut fattas genom omröstning.
- (25) De permanenta avdelningarna bör kontrollera och leda utredningarna och säkerställa enhetlighet inom Europeiska åklagarmyndighetens verksamheter. De permanenta avdelningarnas sammansättning bör fastställas i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning, vilket bl.a. bör göra det möjligt för en europeisk åklagare att vara ledamot i fler än en permanent avdelning när så är lämpligt för att i möjligaste mån säkerställa att enskilda europeiska åklagare har en jämnt fördelad arbetsbörda.

- (26) De permanenta avdelningarna bör ledas av den europeiska chefsåklagaren, någon av de biträdande europeiska chefsåklagarna eller en europeisk åklagare, i enlighet med de principer som fastställts i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.
- (27) Fördelningen av ärenden mellan de permanenta avdelningarna bör grundas på ett system för slumpvis fördelning, så att det är den mån det är möjligt säkerställs en rättvis fördelning av arbetsbördan. Avvikelser från denna princip efter beslut av den europeiska chefsåklagaren bör vara möjliga i syfte att säkerställa att Europeiska åklagarmyndigheten fungerar korrekt och effektivt.
- (28) En europeisk åklagare från varje medlemsstat bör utses till kollegiet. De europeiska åklagarna bör på den behöriga permanenta avdelningens vägnar i princip övervaka utredningar och lagföring som de europeiska delegerade åklagarna handlägger i sina ursprungsmedlemsstater. De bör fungera som sambandsmän mellan det centrala åklagarkontoret och den decentraliserade nivån i sina medlemsstater och underlätta för Europeiska åklagarmyndigheten att fungera som en enda myndighet. Den övervakande europeiska åklagaren bör också kontrollera att alla instruktioner är förenliga med nationell rätt och informera den permanenta avdelningen om instruktionerna inte är det.
- (29) En europeisk åklagare bör på grund av hög arbetsbelastning kopplad till det stora antalet utredningar och lagföringar i en viss medlemsstat kunna begära att övervakningen av vissa utredningar och lagföringar i dennes ursprungsmedlemsstat undantagsvis anvisas till andra europeiska åklagare. Beslutet bör fattas av den europeiska chefsåklagaren med samtycke av den europeiska åklagare som skulle komma att ta över ärendena i fråga. Kriterierna för sådana beslut bör fastställas i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning och inbegripa ett krav på att den europeiska åklagare som tar över ärendena har tillräckliga kunskaper i den berörda medlemsstatens språk och om den berörda medlemsstatens rättssystem.
- (30) Europeiska åklagarmyndighetens utredningar bör i regel genomföras av europeiska delegerade åklagare i medlemsstaterna. Detta bör ske i enlighet med denna förordning och, när det gäller frågor som inte omfattas av denna förordning, i enlighet med nationell rätt. Europeiska delegerade åklagare bör utföra sina uppgifter under övervakning av den övervakande europeiska åklagaren och under ledning av och enligt instruktioner från den behöriga permanenta avdelningen. Om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning föreskrivs en intern prövning av vissa beslut inom den nationella åklagarmyndighetens struktur, bör prövningen av sådana beslut som fattats av den europeiska delegerade åklagaren omfattas av den övervakande europeiska åklagarens övervakningsbefogenheter i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 19 i EU-fördraget och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) bör medlemsstaterna i sådana fall inte vara skyldiga att föreskriva prövning vid nationella domstolar.
- (31) Verksamheten som åklagare i behöriga domstolar bör utövas fram till dess att förfarandena har avslutats, med vilket ska förstås det slutgiltiga avgörandet i frågan om huruvida den misstänkte eller tilltalade har begått brottet samt även i tillämpliga fall åläggande av påföljd och avgörande i fråga om eventuella rättsliga åtgärder eller rättsmedel som är tillgängliga fram till dess att domen har vunnit laga kraft.
- (32) De europeiska delegerade åklagarna bör utgöra en integrerad del av Europeiska åklagarmyndigheten och bör som sådana, när de utreder och lagför brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, agera utslutande på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar och i Europeiska åklagarmyndighetens namn på sin respektive medlemsstats territorium. Detta bör medföra att de genom denna förordning ges en funktionell och rättsligt oberoende ställning som skiljer sig från ställningar enligt nationell rätt.
- (33) Trots sin särskilda ställning enligt denna förordning bör europeiska delegerade åklagare under sin ämbetsperiod även vara medlemmar av åklagarväsendet i sin medlemsstat, dvs. åklagare eller domare, och bör av sin medlemsstat ges minst samma befogenheter som nationella åklagare.
- (34) De europeiska delegerade åklagarna bör vara skyldiga att följa instruktioner från de permanenta avdelningarna och de europeiska åklagarna. Om en europeisk delegerad åklagare anser att en instruktion skulle kräva att han eller hon vidtar en åtgärd som är i strid med nationell rätt, bör han eller hon begära att den instruktionen omprövas av den europeiska chefsåklagaren.

- (35) Den europeiska delegerade åklagare som handlägger ärendet bör rapportera om alla viktiga händelser i ärendet, såsom vidtagande av utredningsåtgärder eller ändringar av förteckningen över misstänkta personer, till den övervakande europeiska åklagaren och den behöriga permanenta avdelningen.
- (36) De permanenta avdelningarna bör utöva sina beslutsbefogenheter i specifika skeden av Europeiska åklagarmyndighetens förfaranden, så att en gemensam utrednings- och lagföringspolicy säkerställs. De bör anta beslut på grundval av ett utkast till beslut som föreslås av den handläggande europeiska delegerade åklagaren. I undantagsfall bör dock en permanent avdelning kunna anta ett beslut utan ett utkast till beslut från den handläggande europeiska delegerade åklagaren. I sådana fall får den europeiska åklagare som övervakar ärendet lägga fram ett sådant utkast till beslut.
- (37) En permanent avdelning bör kunna delegera sina beslutsbefogenheter till den övervakande europeiska åklagaren i enskilda ärenden, om ett brott inte är allvarligt eller om förfarandena inte är komplexa. När man bedömer hur allvarligt ett brott är bör hänsyn tas till dess återverkningar på unionsnivå.
- (38) En ersättningsmekanism för europeiska åklagare bör fastställas i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Ersättningsmekanismen bör användas i fall där den europeiska åklagaren kortvarigt inte kan utföra sina uppgifter, till exempel vid frånvaro.
- (39) Dessutom bör en europeisk åklagare ersättas av en av de europeiska delegerade åklagarna i hans eller hennes medlemsstat när den europeiska åklagaren avgår, avsätts eller lämnar sin post av andra skäl eller vid t.ex. långvarig sjukdom. Ersättandet bör begränsas till en period på högst tre månader. Det bör överlåtas åt kollegiet att besluta om möjligheten att förlänga denna tidsfrist till dess att den europeiska åklagaren ersätts eller kommer tillbaka, när detta bedöms som nödvändigt, med beaktande av Europeiska åklagarmyndighetens arbetsbörda och frånvarons varaktighet. Den europeiska delegerade åklagare som ersätter den europeiska åklagaren bör under ersättningsperioden inte längre ansvara för utredningar och lagföringar som handlaggs av honom eller henne i egenskap av europeisk delegerad åklagare eller nationell åklagare. Europeiska åklagarmyndighetens regler för omfördelning bör gälla för förfaranden inom Europeiska åklagarmyndigheten som handlades av den europeiska delegerade åklagare som ersätter en europeisk åklagare.
- (40) Förfarandet för utnämning av den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna bör garantera att personerna i fråga är oberoende. Deras legitimitet bör härröra från de unionsinstitutioner som deltar i utnämningsförfarandet. De biträdande europeiska chefsåklagarna bör utses av kollegiet bland dess ledamöter.
- (41) En urvalskommitté bör upprätta en slutlista över kandidater till posten som europeisk chefsåklagare. Befogenheten att fastställa reglerna för kommitténs arbetssätt och utse dess ledamöter bör tilldelas rådet, på grundval av ett förslag från kommissionen. Denna genomförandebefogenhet skulle återspegla de särskilda befogenheter som tilldelas rådet i enlighet med artikel 86 i EUF-fördraget och avspeglar den Europeiska åklagarmyndighetens särskilda natur, då den kommer att förbli fast förankrad i de nationella rättsliga strukturerna samtidigt som den är ett unionsorgan. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att verka i förfaranden där de flesta andra aktörerna kommer att vara nationella, såsom domstolar, polisen och andra brottsbekämpande myndigheter, och därför har rådet ett särskilt intresse av att vara nära inblandat i utnämningsförfarandet. Att rådet tilldelas dessa befogenheter innebär också att tillräcklig hänsyn tas till beslutsbefogenheternas potentiellt känsliga karaktär med direkta följder för de nationella rättsliga strukturerna och lagföringsstrukturerna. Europaparlamentet och rådet bör i samförstånd utnämna en av kandidaterna på slutlistan till europeisk chefsåklagare.

- (42) Varje medlemsstat bör nominera tre kandidater till posten som europeisk åklagare, som ska väljas och utnåmnas av rådet. I syfte att säkerställa kontinuitet i kollegiets arbete bör en tredjedel av de europeiska åklagarna ersättas vart tredje år. Befogenheten att anta övergångsbestämmelser för utnämningen av europeiska åklagare för och under den första mandatperioden bör tilldelas rådet. Denna genomförandebefogenhet återspeglar rådets befogenhet att välja och utnämna de europeiska åklagarna. Detta motiveras även av de europeiska åklagarnas särskilda natur, då de är knutna till sina respektive medlemsstater samtidigt som de är ledamöter av kollegiet, och mer generellt Europeiska åklagarmyndighetens särskilda natur, i enlighet med samma logik som ligger till grund för den genomförandebefogenhet som tilldelas rådet att fastställa reglerna för kommitténs arbetsätt och utse dess ledamöter. Rådet bör beakta medlemsstaternas geografiska spridning när det beslutar om ersättande av en tredjedel av de europeiska åklagarna under den första mandatperioden.
- (43) Förfarandet för utnämning av de europeiska delegerade åklagarna bör säkerställa att de utgör en integrerad del av Europeiska åklagarmyndigheten, samtidigt som de fortsätter att vara integrerade på operativ nivå i sina nationella rättssystem, rättsliga strukturer och lagföringsstrukturer. Medlemsstaterna bör nominera kandidater till posten som europeisk delegerad åklagare för utnämning av kollegiet på förslag av den europeiska chefsåklagaren.
- (44) Det bör finnas två eller flera europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat i syfte att säkerställa en korrekt handläggning av Europeiska åklagarmyndighetens ärenden. Den europeiska chefsåklagaren bör i samråd med varje medlemsstat godkänna antalet europeiska delegerade åklagare per medlemsstat och den funktionella och territoriella fördelningen av uppgifter mellan dem. Vid dessa samråd bör vederbörlig hänsyn tas till uppbyggnaden av de nationella åklagarväsendena. Begreppet *funktionell behörighetsfördelning mellan europeiska delegerade åklagare* skulle kunna möjliggöra en fördelning av uppgifter.
- (45) Det totala antalet europeiska delegerade åklagare i en medlemsstat kan ändras med den europeiska chefsåklagarens godkännande, inom ramen för den årliga budgetposten för Europeiska åklagarmyndigheten.
- (46) Kollegiet bör ansvara för disciplinära förfaranden som rör europeiska delegerade åklagare som agerar i enlighet med denna förordning. Eftersom de europeiska delegerade åklagarna förblir aktiva medlemmar av medlemsstaternas åklagarväsen eller domstolsväsen och även kan utöva verksamhet som nationella åklagare, kan nationella disciplinära bestämmelser vara tillämpliga av skäl som inte hör samman med denna förordning. I sådana fall bör dock den europeiska chefsåklagaren informeras om avsättningen eller om de eventuella disciplinära åtgärderna, med tanke på sitt ansvar för förvaltningen av Europeiska åklagarmyndigheten och i syfte att skydda myndighetens integritet och oberoende.
- (47) Europeiska åklagarmyndighetens arbete bör i princip utföras i elektroniskt format. Ett ärendehanteringssystem bör inrättas, ägas och förvaltas av Europeiska åklagarmyndigheten. Informationen i ärendehanteringssystemet bör inbegripa mottagen information om eventuella brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet samt information från ärendeakterna, även när ärendena har avslutats. Europeiska åklagarmyndigheten bör när den inrättar ärendehanteringssystemet säkerställa att systemet gör det möjligt för Europeiska åklagarmyndigheten att verka som en enda myndighet, varvid de ärendeakter som förvaltas av europeiska delegerade åklagare är tillgängliga för det centrala åklagarkontoret för utövande av dess beslutsfattande-, kontroll-, lednings- och övervakningsupp-
gifter.
- (48) De nationella myndigheterna bör utan dröjsmål underrätta Europeiska åklagarmyndigheten om handlingar som skulle kunna utgöra ett brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet. I ärenden som inte omfattas av dess behörighet bör Europeiska åklagarmyndigheten informera de behöriga nationella myndigheterna om eventuella sakförhållanden som den blir medveten om och som kan utgöra ett brott, till exempel falskt vittnesmål.
- (49) Unionens institutioner, organ och byråer samt nationella myndigheter bör utan dröjsmål förse Europeiska åklagarmyndigheten med all information om brott i fråga om vilka den skulle kunna utöva sin behörighet. Europeiska åklagarmyndigheten kan också motta eller samla in information från andra källor, såsom privata aktörer. En kontrollmekanism vid Europeiska åklagarmyndigheten bör ha till syfte att på grundval av mottagen information bedöma huruvida villkoren för Europeiska åklagarmyndighetens materiella, territoriella och personliga behörighet är uppfyllda.

- (50) Visseblåsare kan göra Europeiska åklagarmyndigheten uppmärksam på ny information som kan vara till nytta i dess arbete med att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av brott som skadar unionens ekonomiska intressen. Personer kan emellertid avskräckas från att slå larm om missförhållanden av rädsla för represalier. För att göra det lättare att upptäcka brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet uppmannas medlemsstaterna att i enlighet med nationell rätt tillhandahålla effektiva förfaranden som möjliggör rapportering av eventuella brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet och säkerställa att personer som rapporterar sådana brott skyddas mot represalier och särskilt mot ogynnsamma eller diskriminerande anställningsrelaterade åtgärder. Europeiska åklagarmyndigheten bör vid behov utarbeta egna interna bestämmelser.
- (51) För att fullständigt fullgöra sin skyldighet att informera Europeiska åklagarmyndigheten om misstänkta brott som omfattas av dess behörighet bör medlemsstaternas nationella myndigheter samt unionens alla institutioner, organ och byråer följa de befintliga rapporteringsförfarandena och införa effektiva system för preliminära bedömningar av anklagelser som rapporteras till dem. Unionens institutioner, organ och byråer får använda Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) för detta ändamål.
- (52) Medlemsstaternas myndigheter bör inrätta ett system som säkerställer att information snarast möjligt rapporteras till Europeiska åklagarmyndigheten. Medlemsstaterna får själva bestämma huruvida de ska inrätta ett direkt eller ett centralt system.
- (53) Om Europeiska åklagarmyndigheten ska kunna fungera väl är det nödvändigt att fullgöra denna rapporterings-skyldighet, som bör ges en bred tolkning, så att det säkerställs att nationella myndigheter rapporterar ärenden där det inte omedelbart är möjligt att bedöma vissa kriterier (till exempel skadans omfattning eller den tillämpliga påföljden). Europeiska åklagarmyndigheten bör även i enskilda ärenden kunna begära information från medlemsstaternas myndigheter om andra brott som skadar unionens ekonomiska intressen. Detta bör inte ses som en möjlighet för Europeiska åklagarmyndigheten att begära systematisk eller periodisk information från medlemsstaternas myndigheter om lindriga brott.
- (54) En effektiv utredning av brott som skadar unionens ekonomiska intressen samt principen *ne bis in idem* kan i vissa fall kräva en utvidgning av utredningen till andra brott enligt nationell lagstiftning, när dessa är oupplösligt sammankopplade med ett brott som skadar unionens ekonomiska intressen. Begreppet *oupplösligt sammankopplade brott* bör ses mot bakgrund av relevant rättspraxis, som med avseende på tillämpningen av principen *ne bis in idem* betraktar identiska sakförhållanden (eller sakförhållanden som är väsentligen desamma) som ett relevant kriterium, vilket ska förstås som att det föreligger en uppsättning konkreta omständigheter som är oupplösligt sammankopplade i tid och rum.
- (55) Europeiska åklagarmyndigheten bör ha rätt att utöva sin behörighet om brott är oupplösligt sammankopplade och det brott som skadar unionens ekonomiska intressen utgör huvuddelen av ärendet, sett till det berörda brotts allvarlighetsgrad så som den återspeglas i den maximala påföljd som det kan beläggas med.
- (56) Europeiska åklagarmyndigheten bör emellertid också ha rätt att utöva sin behörighet vid oupplösligt sammankopplade brott där brottet som skadar unionens ekonomiska intressen inte utgör huvuddelen av ärendet, sett till möjliga påföljder, men där det oupplösligt sammankopplade andra brottet anses vara underordnat till sin natur eftersom det endast har varit bidragande till det brott som skadar unionens ekonomiska intressen, i synnerhet i de fall där det andra brottet har begåtts i det huvudsakliga syftet att skapa förutsättningar för att begå det brott som skadar unionens ekonomiska intressen, såsom ett brott som strikt syftar till att säkerställa de materiella eller rättsliga medlen för att begå det brott som skadar unionens ekonomiska intressen eller säkerställa vinst eller produkt av brottet.
- (57) Begreppet *brott som rör deltagande i en kriminell organisation* bör omfattas av definitionen i nationell lagstiftning i överensstämmelse med rådets rambeslut 2008/841/RIF⁽¹⁾ och kan till exempel omfatta medlemskap i eller organisation och ledning av en sådan kriminell organisation.

(1) Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (EUT L 300, 11.11.2008, s. 42).

- (58) Europeiska åklagarmyndighetens behörighet i fråga om brott som skadar unionens ekonomiska intressen bör som regel ha prioritet framför nationella krav på behörighet, så att myndigheten kan säkerställa konsekvens och styra utredningar och lagföring på unionsnivå. Vid sådana brott bör medlemsstaternas myndigheter avstå från att agera, såvida det inte krävs brådskande åtgärder, tills Europeiska åklagarmyndigheten har beslutat huruvida den ska genomföra en utredning.
- (59) Ett visst ärende bör anses ha återverkningar på unionsnivå bland annat om ett brott är av gränsöverskridande art och omfattning, om en kriminell organisation är inblandad i ett sådant brott eller om den särskilda typen av brott kan utgöra ett allvarligt hot mot unionens ekonomiska intressen eller unionsinstitutionernas anseende och unionsmedborgarnas förtroende.
- (60) Om Europeiska åklagarmyndigheten inte kan utöva sin behörighet i ett visst ärende på grund av att det finns anledning att anta att de skador som unionens ekonomiska intressen åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas inte är större än de skador som något annat brottsoffer åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas, bör Europeiska åklagarmyndigheten ändå kunna utöva sin behörighet, under förutsättning att den skulle vara bättre skickad än myndigheterna i respektive medlemsstat(er) att utreda eller lagföra brottet. Europeiska åklagarmyndigheten kan förefalla vara bättre skickad bland annat om det skulle vara mer verkningfullt att låta Europeiska åklagarmyndigheten utreda och lagföra brottet i fråga på grund av brottets gränsöverskridande art och omfattning, om en kriminell organisation är inblandad i detta brott eller om en särskild typ av brott kan utgöra ett allvarligt hot mot unionens ekonomiska intressen eller unionsinstitutionernas anseende och unionsmedborgarnas förtroende. I ett sådant ärende bör Europeiska åklagarmyndigheten kunna utöva sin behörighet med samtycke från de behöriga nationella myndigheterna i den eller de medlemsstater där skadan för detta (dess) andra brottsoffer uppstått.
- (61) När en rättslig myndighet eller en brottsbekämpande myndighet i en medlemsstat inleder en utredning av ett brott och anser att Europeiska åklagarmyndigheten inte skulle kunna utöva sin behörighet bör den informera Europeiska åklagarmyndigheten om detta så att den senare kan bedöma huruvida den bör utöva sin behörighet.
- (62) Om det uppstår meningsskiljaktighet i frågor som rör utövande av behörighet, bör de behöriga nationella myndigheterna besluta om behörighetsfördelningen. Begreppet *behöriga nationella myndigheter* bör förstås som rättsliga myndigheter som i enlighet med nationell lagstiftning har behörighet att besluta om behörighetsfördelning.
- (63) Eftersom Europeiska åklagarmyndigheten bör väcka talan vid nationella domstolar, bör dess behörighet fastställas med hänvisning till medlemsstaternas straffrätt, enligt vilken en handling eller underlåtenhet som skadar unionens ekonomiska intressen är straffbar och tillämpliga påföljder fastställs genom genomförande i de nationella rättsystemen av den berörda unionslagstiftningen, särskilt direktiv (EU) 2017/1371.
- (64) Europeiska åklagarmyndigheten bör utöva sin behörighet så brett som möjligt så att myndighetens utredningar och lagföring kan utvidgas till att omfatta brott som begås utanför medlemsstaternas territorium.
- (65) Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföring bör vägledas av principerna om proportionalitet, opartiskhet och rättvisa gentemot den misstänkte eller tilltalade. Detta innefattar skyldigheten att söka alla typer av bevisning, dvs. bevisning som kan tala till såväl den misstänktes eller tilltalades fördel som nackdel, antingen på eget initiativ eller på begäran av försvaret.
- (66) För att säkerställa rättssäkerhet och effektivt bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen bör Europeiska åklagarmyndighetens utrednings- och lagföringsverksamhet vägledas av legalitetsprincipen, vilket innebär att Europeiska åklagarmyndigheten strikt tillämpar de regler som fastställs i denna förordning, i synnerhet med avseende på behörighet och utövande av sådan, inledande av utredningar, avslutande av utredningar, hänskjutande av ärenden, avskrivande av ärenden samt förenklade åtalsförfaranden.

- (67) För att på bästa sätt tillvarata svarandens rättigheter bör i princip en misstänkt eller tilltalad endast vara föremål för en utredning eller lagföring vid Europeiska åklagarmyndigheten. Om ett brott har begåtts av flera personer, bör Europeiska åklagarmyndigheten i princip endast inleda ett ärende och genomföra gemensamma utredningar med avseende på samtliga misstänkta eller tilltalade.
- (68) Om flera europeiska delegerade åklagare har inlett utredningar om samma brott, bör den permanenta avdelningen om lämpligt slå samman sådana utredningar. Den permanenta avdelningen får besluta att inte slå samman sådana förfaranden eller besluta att senare dela upp sådana förfaranden om detta främjar utredningarnas effektivitet, till exempel om förfarandena mot en misstänkt eller tilltalad kan avslutas i ett tidigare skede, medan förfarandena mot andra misstänkta eller tilltalade måste fortsätta, eller om en uppdelning av målet kan leda till att en av de misstänkta tid i häkte förkortas. Om ansvaret för de ärenden som ska slås samman tilldelats olika permanenta avdelningar, bör lämplig behörighet och lämpligt förfarande bestämmas i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Om den permanenta avdelningen beslutar att dela upp ett ärende bör den fortfarande ha behörighet i fråga om de därav resulterande ärendena.
- (69) Europeiska åklagarmyndigheten bör förlita sig på nationella myndigheter, bland annat polismyndigheter, särskilt för verkställande av tvångsåtgärder. Enligt principen om lojalt samarbete bör alla nationella myndigheter och berörda unionsorgan, inklusive Eurojust, Europol och Olaf, aktivt stödja Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföringsåtgärder och samarbeta med myndigheten från den tidpunkt då ett misstänkt brott rapporteras till Europeiska åklagarmyndigheten och fram till den tidpunkt då myndigheten beslutar om den ska lagföra eller på annat sätt avsluta ärendet.
- (70) För en effektiv utredning och lagföring av brott som skadar unionens ekonomiska intressen är det viktigt att Europeiska åklagarmyndigheten kan samla in bevisning genom att använda minst en minimiuppsättning utredningsåtgärder, samtidigt som den följer proportionalitetsprincipen. Dessa åtgärder bör, åtminstone där brotten är belagda med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse, vara tillgängliga för brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, så att den kan genomföra utredningar och lagföring, men kan vara föremål för begränsningar i enlighet med nationell lagstiftning.
- (71) Utöver den minimiuppsättning utredningsåtgärder som förtecknas i denna förordning bör europeiska delegerade åklagare ha rätt att begära eller beordra åtgärder som är tillgängliga för åklagare enligt nationell lagstiftning i liknande nationella ärenden. Tillgänglighet bör säkerställas i alla situationer där den angivna utredningsåtgärden finns men kan vara föremål för begränsningar i enlighet med nationell lagstiftning.
- (72) I gränsöverskridande ärenden bör den handläggande europeiska delegerade åklagaren kunna förlita sig på biträdande europeiska delegerade åklagare när åtgärder behöver vidtas i andra medlemsstater. Om ett rättsligt tillstånd krävs för en sådan åtgärd, bör det tydligt fastställas i vilken medlemsstat tillståndet ska inhämtas, men i varje ärende bör det endast finnas ett tillstånd. Om en utredningsåtgärd slutligt avslås av de rättsliga myndigheterna, dvs. efter att alla rättsmedel har uttömts, bör den handläggande europeiska delegerade åklagaren dra tillbaka begäran eller ordern.
- (73) Möjligheten enligt denna förordning att använda sig av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete bör inte ersätta de särskilda reglerna om gränsöverskridande utredningar i enlighet med denna förordning. Möjligheten bör snarare komplettera dessa regler, så att det säkerställs att en åtgärd som är nödvändig i en gränsöverskridande utredning men som inte är tillgänglig i nationell rätt i en renodlat inhemsk situation kan användas i enlighet med den nationella lagstiftning som genomför det relevanta instrumentet, när utredningen eller lagföringen genomförs.
- (74) Bestämmelserna i denna förordning om gränsöverskridande samarbete bör inte påverka tillämpningen av befintliga rättsliga instrument som underlättar gränsöverskridande samarbete mellan nationella myndigheter som inte är åklagarmyndigheter eller rättsliga myndigheter. Detsamma bör gälla för nationella myndigheter som samarbetar på grundval av förvaltningsrätt.
- (75) Bestämmelserna i denna förordning om provisoriskt frihetsberövande och gränsöverskridande överlämnande bör inte påverka särskilda förfaranden i sådana medlemsstater där det inte krävs något rättsligt tillstånd för att anhålla en misstänkt eller tilltalad.

- (76) Den handläggande europeiska delegerade åklagaren bör ha rätt att utfärda eller begära europeiska arresteringsorder inom Europeiska åklagarmyndighetens behörighetsområde.
- (77) Europeiska åklagarmyndigheten bör ha rätt att hänskjuta ett ärende till de nationella myndigheterna, om utredningen visar att brottet inte omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet. Vid ett sådant hänskjutande bör de nationella myndigheterna fortsatt ha full rätt att i enlighet med nationell lagstiftning inleda, fortsätta eller avskryva utredningen.
- (78) I denna förordning krävs det att Europeiska åklagarmyndigheten utreder och lagför brott, vilket även omfattar beslut om att väcka åtal mot misstänkta eller tilltalade samt val av vilken medlemsstats domstolar som kommer att vara behöriga att pröva åtalet. Beslutet om huruvida den misstänkta personen eller den tilltalade ska åtalas bör i princip fattas av den behöriga permanenta avdelningen på grundval av ett utkast till beslut från den europeiska delegerade åklagaren, så att det finns en gemensam lagföringspolicy. Den permanenta avdelningen bör ha rätt att fatta beslut inom 21 dagar från det att den har mottagit utkastet till beslut, inbegripet att begära ytterligare bevisning, innan den beslutar att väcka talan i ett ärende, med undantag av beslut att avskryva ett ärende, om den europeiska delegerade åklagaren har föreslagit att talan ska väckas i ärendet.
- (79) Vilken medlemsstats domstolar som kommer att vara behöriga att pröva åtalet bör avgöras av den behöriga permanenta avdelningen på grundval av en uppsättning kriterier som fastställs i denna förordning. Den permanenta avdelningen bör fatta sitt beslut på grundval av en rapport och ett utkast till beslut från den handläggande europeiska delegerade åklagaren, vilka bör översändas till den permanenta avdelningen av den övervakande europeiska åklagaren, vid behov åtföljda av den övervakande europeiska åklagarens egen bedömning. Den övervakande europeiska åklagaren bör ha kvar alla de befogenheter att ge särskilda instruktioner till den europeiska delegerade åklagaren som föreskrivs i denna förordning.
- (80) Den bevisning som Europeiska åklagarmyndigheten lägger fram i domstol bör inte aviseras enbart på grund av att bevisningen har inhämtats i en annan medlemsstat eller i enlighet med lagstiftningen i en annan medlemsstat, under förutsättning att den behöriga domstolen anser att tillåtandet av bevisningen uppfyller villkoren för rättvisa förfaranden och misstänkta eller tilltalades rätt till försvar i enlighet med stadgan. Denna förordning är förenlig med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i artikel 6 i EU-fördraget och i stadgan, särskilt avdelning VI, i internationell rätt och internationella avtal i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är part, inbegripet den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt i medlemsstaternas konstitutioner inom respektive tillämpningsområde, i enlighet med dessa principer och med respekt för de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna i enlighet med artikel 67.1 i EUF-fördraget får ingenting i denna förordning tolkas som ett förbud för domstolarna att tillämpa de grundläggande principer i nationell rätt om rättvisa förfaranden som de tillämpar i sina nationella system, inbegripet i *common law-system*.
- (81) Med beaktande av legalitetsprincipen bör Europeiska åklagarmyndighetens utredningar i regel leda till lagföring i de behöriga nationella domstolarna i ärenden där det finns tillräcklig bevisning och ingen rättslig grund förhindrar lagföring eller där det förenklat åtalsförfarande inte har tillämpats. Skalen för avskrivande av ett ärende fastställs uttömmande i denna förordning.
- (82) I nationella rättssystem föreskrivs olika typer av förenklade åtalsförfaranden, vilka kan men inte måste inbegripa medverkan av domstol, i form av till exempel förlikning med den misstänkta eller tilltalade. Om sådana förfaranden finns, bör den europeiska delegerade åklagaren ha befogenhet att tillämpa dem på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och i de situationer som föreskrivs i denna förordning. Dessa situationer bör inbegripa ärenden där brottets slutliga skada inte är betydande, efter eventuell ersättning till ett belopp som motsvarar skadan. Den behöriga permanenta avdelningen bör, med beaktande av intresset av en enhetlig och effektiv lagföringspolicy vid Europeiska åklagarmyndigheten, alltid uppmanas att ge sitt samtycke till tillämpningen av sådana förfaranden. När det förenklade förfarandet tillämpats med framgång bör ärendet avslutas.

- (83) I denna förordning krävs det att Europeiska åklagarmyndigheten särskilt respekterar rätten till en rättvis rättegång, rätten till försvar och oskuldspresumtion i enlighet med artiklarna 47 och 48 i stadgan. Genom artikel 50 i stadgan, där rätten att inte lagföras eller straffas två gånger för samma brott fastställs, säkerställs att principen om *ne bis in idem* följs när Europeiska åklagarmyndigheten lagför brott. Europeiska åklagarmyndigheten bör följaktligen utöva sin verksamhet i fullständig överensstämmelse med dessa rättigheter och denna förordning bör tillämpas och tolkas i enlighet med detta.
- (84) Enligt artikel 82.2 i EUF-fördraget får unionen fastställa minimiregler om personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden för att säkerställa att rätten till försvar och rättvisa förfaranden respekteras. Dessa minimiregler har gradvis fastställts av unionslagstiftaren i direktiv om särskilda rättigheter.
- (85) Den rätt till försvar som fastställs i den berörda unionsrätten, till exempel Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU⁽¹⁾, 2012/13/EU⁽²⁾, 2013/48/EU⁽³⁾, (EU) 2016/343⁽⁴⁾ och (EU) 2016/1919⁽⁵⁾, såsom de genomförs genom nationell lagstiftning, bör vara tillämpliga på Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet. Alla misstänkta eller tilltalade om vilka Europeiska åklagarmyndigheten inleder en utredning bör omfattas av dessa rättigheter samt av de i nationell lagstiftning fastställda rättigheterna att begära att experter utses eller att vittnen hörs eller att Europeiska åklagarmyndigheten på annat sätt lägger fram bevisning på försvarets vägnar.
- (86) Enligt artikel 86.3 i EUF-fördraget ska unionens lagstiftare fastställa regler för domstolskontroll (i denna förordning kallat *rättslig prövning*) av de processuella åtgärder som Europeiska åklagarmyndigheten beslutar om när den utövar sin verksamhet. Denna behörighet som beviljas unionslagstiftaren avspeglar också den särskilda karaktären hos Europeiska åklagarmyndighetens uppgifter och struktur, som skiljer sig från alla andra unionsorgan och unionsbyråer och kräver särskilda regler för rättslig prövning.
- (87) Enligt artikel 86.2 i EUF-fördraget ska Europeiska åklagarmyndigheten föra talan vid medlemsstaternas behöriga domstolar. De åtgärder som vidtas av Europeiska åklagarmyndigheten under dess utredningar har ett nära samband med det åtal som kan väckas till följd av utredningen och påverkar därigenom medlemsstaternas rättsordning. I många fall kommer åtgärderna att vidtas av nationella brottsbekämpande myndigheter som agerar enligt Europeiska åklagarmyndighetens instruktioner, i vissa fall efter att ha fått tillstånd från en nationell domstol.

Det är därför lämpligt att anse att sådana processuella beslut av Europeiska åklagarmyndigheten som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man bör kunna bli föremål för prövning vid de behöriga nationella domstolarna i enlighet med de krav och förfaranden som föreskrivs i nationell rätt. Detta bör säkerställa att sådana processuella beslut av Europeiska åklagarmyndigheten som antas före åtalet och som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man (en kategori som omfattar den misstänkta, brottsoffret och andra berörda parter vars rättigheter kan påverkas negativt av dessa beslut) kan bli föremål för nationella domstolars rättsliga prövning. Processuella beslut som avser valet av vilken medlemsstats domstolar som kommer att vara behöriga att pröva åtalet, vilket ska avgöras på grundval av de kriterier som anges i denna förordning, är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man och bör därför senast vid rättegångsskedet kunna bli föremål för nationella domstolars rättsliga prövning.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 280, 26.10.2010, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 1.6.2012, s. 1).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrettad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsuler/ämbetsmän under frihetsberövandet (EUT L 294, 6.11.2013, s. 1).

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (EUT L 65, 11.3.2016, s. 1).

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rätts hjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (EUT L 297, 4.11.2016, s. 1).

En talan vid behöriga nationella domstolar för Europeiska åklagarmyndighetens underlåtenhet att agera är en talan avseende processuella beslut som Europeiska åklagarmyndigheten har en rättslig förpliktelse att anta och som är avsedd att ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Om det i den nationella lagstiftningen föreskrivs rättslig prövning för processuella beslut som inte är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man eller för rättsliga åtgärder som gäller annan underlåtenhet att agera, bör denna förordning inte tolkas som att den påverkar sådana rättsliga bestämmelser. Dessutom bör medlemsstaterna inte vara skyldiga att föreskriva att processuella beslut som inte är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man, t.ex. tillsättande av experter eller ersättning för kostnader för vittnen, kan bli föremål för rättslig prövning vid behöriga nationella domstolar.

Slutligen påverkar denna förordning inte de nationella behöriga domstolarnas befogenheter.

- (88) Huruvida processuella beslut av Europeiska åklagarmyndigheten som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man är lagenliga bör kunna bli föremål för rättslig prövning vid nationella domstolar. I detta avseende bör möjligheter till överklagande säkerställas i enlighet med artikel 19.1 andra stycket i EU-fördraget. Vidare får, såsom framhållits i Europeiska unionens domstols rättspraxis, de nationella processuella regler som reglerar talan om det skydd av subjektiva rättigheter som unionsrätten ger inte vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande inhemsk talan (likvärdighetsprincipen) eller göra att det blir praktiskt omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som unionsrätten ger (principen om ändamålsenlig verkan).

Nationella domstolar får vid sin prövning av sådana besluts lagenlighet utgå från unionsrätten, bl.a. denna förordning, och nationell lagstiftning, som är tillämplig i den mån en fråga inte tas upp i denna förordning. Såsom framhållits i Europeiska unionens domstols rättspraxis bör nationella domstolar alltid hänskjuta frågor för förhandsavgöranden till Europeiska unionens domstol när de hyser tvivel om huruvida sådana beslut är giltiga i förhållande till unionsrätten.

Nationella domstolar får emellertid inte till Europeiska unionens domstol hänskjuta frågor för förhandsavgöranden om huruvida Europeiska åklagarmyndighetens processuella beslut är giltiga med avseende på nationell processrätt eller nationella åtgärder varigenom direktiv införlivas, inte ens när det hänvisas till dem i denna förordning. Detta ska emellertid inte påverka förhandsavgöranden om tolkning av bestämmelser i primärrätten, inklusive fördragen och stadgan, eller tolkning och giltighet av bestämmelser i unionens sekundärrätt, inklusive denna förordning och tillämpliga direktiv. Dessutom utesluts i denna förordning inte möjligheten för nationella domstolar att pröva giltigheten av de av Europeiska åklagarmyndighetens processuella beslut som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man med avseende på proportionalitetsprincipen så som denna fastställts i nationell lagstiftning.

- (89) Bestämmelsen i denna förordning om rättslig prövning innebär inte någon ändring av Europeiska unionens domstols behörighet att pröva sådana administrativa beslut av Europeiska åklagarmyndigheten som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man, dvs. beslut som inte fattas under utövandet av dess verksamhet med att utreda, lagföra eller väcka talan. Denna förordning påverkar inte heller vare sig möjligheten för en av Europeiska unionens medlemsstater, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen att i enlighet med artikel 263 andra stycket i EUF-fördraget väcka talan om ogiltigförklaring, artikel 265 första stycket i EUF-fördraget eller överträdelseförfaranden inom ramen för artiklarna 258 och 259 i EUF-fördraget.
- (90) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001⁽¹⁾ är tillämplig på Europeiska åklagarmyndighetens behandling av administrativa personuppgifter.
- (91) En konsekvent och enhetlig tillämpning av bestämmelserna för skydd av enskildas grundläggande fri- och rättigheter vid behandling av personuppgifter bör garanteras i hela unionen.
- (92) I förklaring nr 21 om skydd av personuppgifter på området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, som fogas till EU-fördraget och EUF-fördraget, angavs att det på grund av de särskilda förhållanden som gäller på områdena för straffrättsligt samarbete och polissamarbete kan visa sig bli nödvändigt med särskilda regler om skydd av personuppgifter och om fri rörlighet för sådana uppgifter på dessa områden, på grundval av artikel 16 i EUF-fördraget.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

- (93) Bestämmelserna i denna förordning om skydd av personuppgifter bör tolkas och tillämpas i enlighet med tolkningen och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680⁽¹⁾, som är tillämpligt på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i medlemsstaterna i Europeiska unionen för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.
- (94) Uppgiftsskyddsprincipen om korrekt behandling är ett begrepp som är skilt från rätten till en opartisk domstol enligt definitionen i artikel 47 i stadgan och rätten till en rättvis rättegång enligt definitionen i artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- (95) Uppgiftsskyddsbestämmelserna i denna förordning påverkar inte de tillämpliga bestämmelserna om personuppgifters tillåtlighet som bevisning i straffrättsliga förfaranden inför domstol.
- (96) Samtliga Europeiska unionens medlemsstater är anslutna till Internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol). För att kunna fullgöra sitt uppdrag mottar, lagrar och cirkulerar Interpol personuppgifter i syfte att hjälpa behöriga myndigheter att förebygga, förhindra och bekämpa internationell brottslighet. Därför är det lämpligt att stärka samarbetet mellan unionen och Interpol genom att främja ett effektivt utbyte av personuppgifter med respekt för de grundläggande rättigheterna och friheterna vid automatiserad behandling av personuppgifter. När operativa personuppgifter överförs från Europeiska åklagarmyndigheten till Interpol samt till länder som har delegerade medlemmar i Interpol, bör denna förordning gälla, framför allt bestämmelserna om internationella överföringar. Denna förordning bör inte påverka de särskilda bestämmelserna i rådets gemensamma ståndpunkt 2005/69/RIF⁽²⁾ och rådets beslut 2007/533/RIF⁽³⁾.
- (97) När Europeiska åklagarmyndigheten överför operativa personuppgifter till en myndighet i ett tredjeland, en internationell organisation eller Interpol med stöd av ett internationellt avtal som ingått i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget, bör lämpliga skyddsåtgärder för integritetsskydd och enskildas grundläggande fri- och rättigheter säkerställa att bestämmelserna om dataskydd i denna förordning följs.
- (98) För att man ska kunna kontrollera efterlevnaden av och verkställa denna förordning vad gäller operativa personuppgifter på ett effektivt, tillförlitligt och enhetligt sätt, i enlighet med kraven i artikel 8 i stadgan, bör Europeiska datatillsynsmannen ha de uppgifter som anges i denna förordning och effektiva befogenheter, bl.a. undersökningsbefogenheter, korrigerande befogenheter och rådgivande befogenheter, vilket utgör de medel som krävs för utförandet av dessa uppgifter. Europeiska datatillsynsmannens befogenheter bör emellertid inte oskäligt inkräkta på särskilda regler för straffrättsliga förfaranden, inbegripet utredning och lagföring av brott, eller domstolsväsendets oberoende.
- (99) I syfte att möjliggöra för Europeiska åklagarmyndigheten att utföra sina uppgifter, i syfte att beakta informationsteknikens utveckling och mot bakgrund av de framsteg som görs inom informationssamhället, bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget delegeras till kommissionen med avseende på upprättande och uppdatering av en förteckning över de kategorier av operativa personuppgifter och de kategorier av registrerade som förtecknas i en bilaga. Det är särskilt viktigt att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016⁽⁴⁾. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i den av kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).

⁽²⁾ Rådets gemensamma ståndpunkt 2005/69/RIF av den 24 januari 2005 om utbyte av vissa uppgifter med Interpol (EUT L 27, 29.1.2005, s. 61).

⁽³⁾ Rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

⁽⁴⁾ Interinstitutionellt avtal av den 13 april 2016 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning (EUT L 123, 12.5.2016, s. 1)

- (100) Europeiska åklagarmyndigheten bör ha ett nära samarbete med andra av unionens institutioner, organ och byråer för att underlätta utövandet av sin verksamhet i enlighet med denna förordning och bör där om nödvändigt inrätta formella arrangemang om närmare bestämmelser för informationsutbyte och samarbete. Att Europeiska åklagarmyndigheten samarbetar med Europol och Olaf bör vara särskilt viktigt för att dubbelarbete ska undvikas och för att Europeiska åklagarmyndigheten ska kunna erhålla relevant information som innehas av dem samt utnyttja deras analyser vid särskilda utredningar.
- (101) Europeiska åklagarmyndigheten bör kunna erhålla all relevant information som omfattas av dess behörighet och som finns lagrad i databaser och register som tillhör unionens institutioner, organ och byråer.
- (102) Europeiska åklagarmyndigheten och Eurojust bör bli partner och samarbeta i operativa frågor i enlighet med sina respektive mandat. Samarbetet kan omfatta alla utredningar som görs av Europeiska åklagarmyndigheten där det anses nödvändigt eller lämpligt att utbyta uppgifter eller samordna utredningsåtgärder avseende ärenden som omfattas av Eurojusts behörighet. När Europeiska åklagarmyndigheten begär sådant samarbete med Eurojust, bör Europeiska åklagarmyndigheten kontakta Eurojusts nationella medlem i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Det operativa samarbetet kan även inbegripa tredjeländer som har ett samarbetsavtal med Eurojust.
- (103) Europeiska åklagarmyndigheten och Olaf bör upprätta och upprätthålla ett nära samarbete, som syftar till att säkerställa att deras respektive mandat kompletterar varandra och att dubbelarbete undviks. I detta avseende bör Olaf i princip inte parallellt med en utredning som görs av Europeiska åklagarmyndigheten inleda någon annan administrativ utredning av samma sakförhållanden. Detta bör dock inte påverka Olafs befogenhet att inleda en administrativ utredning på eget initiativ, i nära samråd med Europeiska åklagarmyndigheten.
- (104) I alla insatser till stöd för Europeiska åklagarmyndigheten kommer Olaf i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013⁽¹⁾ att utöva sin verksamhet oberoende av kommissionen.
- (105) I ärenden där Europeiska åklagarmyndigheten inte gör någon utredning bör den kunna lämna relevanta uppgifter till Olaf, så att byrån kan överväga lämpliga åtgärder i enlighet med sitt mandat. I synnerhet bör Europeiska åklagarmyndigheten överväga att informera Olaf om ärenden där det inte finns några rimliga skäl att anta att något brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet håller på att begås eller har begåtts, men där en administrativ utredning av Olaf kan vara lämplig eller där Europeiska åklagarmyndigheten avskriver ett ärende och ett hänskjutande till Olaf är önskvärt för administrativ uppföljning eller återvinning. Europeiska åklagarmyndigheten kan när den lämnar uppgifter begära att Olaf ska överväga huruvida en administrativ utredning ska inledas eller andra administrativa uppföljnings- eller kontrollåtgärder ska vidtas, särskilt inom ramen för säkerhetsåtgärder, återvinning eller disciplinära åtgärder, i enlighet med förordning (EU, Euratom) nr 883/2013.
- (106) I den mån som indrivningsförfaranden skjuts upp till följd av beslut som fattats av Europeiska åklagarmyndigheten i samband med utredningar eller lagföring enligt denna förordning bör detta inte betraktas som fel eller försummelse från medlemsstaternas sida vid återkravsförfaranden i den mening som avses i artikel 122 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁽²⁾.
- (107) Europeiska åklagarmyndigheten bör göra det möjligt för unionens institutioner, organ och byråer och andra brottsoffer att vidta lämpliga åtgärder. Detta kan inbegripa att vidta säkerhetsåtgärder, särskilt för att förhindra fortsatta oegentligheter eller för att skydda unionen mot renomméskador eller göra det möjligt för dem att intervensera som målsägande i förfaranden i enlighet med nationell lagstiftning. Informationsutbytet bör ske med full respekt för Europeiska åklagarmyndighetens oberoende och endast ske i den mån det är möjligt, utan att det påverkar det korrekta genomförandet av och sekretessen i utredningarna.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (108) I den utsträckning som krävs för fullgörandet av dess uppgifter bör Europeiska åklagarmyndigheten också kunna upprätta och upprätthålla samarbetsförbindelser med myndigheter i tredjeländer och internationella organisationer. I denna förordning avses med *internationella organisationer* internationella organisationer och underställda organ som lyder under folkrätten eller andra organ som inrättats genom eller på grundval av en överenskommelse mellan två eller flera länder samt Interpol.
- (109) Om kollegiet konstaterar ett operativt behov av samarbete med ett tredjeländ eller en internationell organisation, bör det kunna föreslå rådet att uppmärksamma kommissionen på behovet av ett beslut om adekvat skyddsnivå eller en rekommendation om att inleda förhandlingar om ett internationellt avtal.

I avvaktan på att unionen ska ingå nya internationella avtal eller tillträda multilaterala avtal som medlemsstaterna redan ingått om rättslig hjälp i brottmål, bör medlemsstaterna underlätta för Europeiska åklagarmyndigheten att utöva sin verksamhet i enlighet med den princip om lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 i EU-fördraget. Om det är tillåtet inom ramen för det multilaterala avtalet i fråga, bör medlemsstaterna, under förutsättning att tredjeländet ger sitt godkännande, erkänna och i tillämpliga fall anmäla Europeiska åklagarmyndigheten som en behörig myndighet vid tillämpningen av detta multilaterala avtal. Detta kan i vissa fall innebära en ändring av dessa avtal, men en omförhandling av avtalen bör inte anses vara ett obligatoriskt steg, eftersom detta kanske inte alltid är möjligt. Medlemsstaterna får också anmäla Europeiska åklagarmyndigheten som en behörig myndighet vid tillämpning av andra internationella avtal om rättslig hjälp i brottmål som de ingått, till exempel genom en ändring av dessa avtal.

Om det inte är möjligt att anmäla Europeiska åklagarmyndigheten som en behörig myndighet vid tillämpning av multilaterala avtal som redan har ingåtts av medlemsstaterna med tredjeländer eller där tredjeländerna inte godtar att den anmäls, får europeiska delegerade åklagare i avvaktan på att unionen tillträder de internationella avtalen utnyttja sin ställning som nationella åklagare gentemot sådana tredjeländer, under förutsättning att de informerar, och om lämpligt försöker inhämta samtycke från, tredjeländernas myndigheter om att de vid Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföring kommer att använda den bevisning som insamlats från dessa tredjeländer på grundval av de internationella avtalen.

Europeiska åklagarmyndigheten bör också kunna förlita sig på ömsesidighet eller *comitas gentium* i förhållandet till tredjeländers myndigheter. Detta bör emellertid ske efter en bedömning i varje enskilt fall, inom ramarna för Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet och med förbehåll för eventuella villkor som fastställs av tredjeländernas myndigheter.

- (110) Medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i ett fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten är inte bundna av denna förordning. Kommissionen bör om lämpligt lägga fram förslag med syftet att säkerställa ett ändamålsenligt straffrättsligt samarbete mellan Europeiska åklagarmyndigheten och medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i ett fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten. Detta bör i synnerhet avse bestämmelser om straffrättsligt samarbete och överlämnande, med fullständigt iakttagande av unionens regelverk på detta område samt kravet på lojalt samarbete i enlighet med artikel 4.3 i EU-fördraget.
- (111) För att garantera Europeiska åklagarmyndighetens fullständiga oberoende och självständighet bör den ha en egen budget, med inkomster som främst består av ett bidrag från unionens budget. Europeiska åklagarmyndighetens ekonomiska, budgetära och personalmässiga system bör uppfylla berörda unionsstandarder som är tillämpliga på de organ som avses i artikel 208 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012⁽¹⁾, dock med vederbörlig hänsyn till att Europeiska åklagarmyndighetens behörighet att göra brottsutredningar och lagföra brott på unionsnivå är unik.
- (112) Kostnaderna för de utredningsåtgärder som Europeiska åklagarmyndigheten vidtar bör i princip de nationella myndigheter som utför dem stå för. Exceptionellt höga kostnader för utredningsåtgärder, såsom komplicerade expertutlåtanden, omfattande polisinsatser eller övervakning som sträcker sig över en längre tid, skulle delvis kunna ersättas av Europeiska åklagarmyndigheten, om möjligt även genom omfördelning av medel från andra av Europeiska åklagarmyndighetens budgetposter eller genom ändring av budgeten i enlighet med denna förordning och de tillämpliga finansiella reglerna.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

Vid utarbetandet av förslaget till preliminär beräkning av inkomster och utgifter bör den administrativa direktören beakta att exceptionellt kostsamma utredningsåtgärder som den permanenta avdelningen har godkänt delvis måste ersättas av Europeiska åklagarmyndigheten.

- (113) Europeiska åklagarmyndighetens driftskostnader bör täckas av Europeiska åklagarmyndighetens budget. Dessa bör inbegripa kostnaderna för operativ kommunikation mellan den europeiska delegerade åklagaren och Europeiska åklagarmyndighetens centrala nivå, såsom postkostnader, resekostnader och översättningar som krävs för Europeiska åklagarmyndighetens interna funktion, och andra kostnader som medlemsstaterna tidigare inte ådragit sig under en utredning och som endast har uppstått på grund av att Europeiska åklagarmyndigheten har åtagit sig utrednings- och lagföringsansvar. Kostnaderna för den europeiska delegerade åklagarens kontors- och sekretariats-tjänster bör dock täckas av medlemsstaterna.

I enlighet med artikel 332 i EUF-fördraget kommer utgifter för genomförandet av Europeiska åklagarmyndigheten att bäras av medlemsstaterna. Dessa utgifter inbegriper inte de förvaltningskostnader som åsamkas institutionerna i den mening som avses i artikel 13.1 i EU-fördraget.

- (114) Kollegiet bör i princip alltid till den administrativa direktören delegera sina befogenheter att ingå anställningsavtal, vilka tillkommer tillsättningsmyndigheten enligt tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och anställningsvillkoren för övriga anställda⁽¹⁾ (nedan kallade *tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren*), om inte särskilda omständigheter kräver att det ska utöva dessa befogenheter.
- (115) Den administrativa direktören har i sin egenskap av utanordnare ansvar för genomförandet av Europeiska åklagarmyndighetens budget. Vid samråd med den permanenta avdelningen om utredningsåtgärder med exceptionellt höga kostnader är den administrativa direktören ansvarig för att fatta beslut om storleken på det bidrag som ska tilldelas, på grundval av tillgängliga finansiella resurser och i enlighet med de kriterier som anges i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.
- (116) De europeiska delegerade åklagarnas lön som särskilda rådgivare kommer att fastställas i ett direkt avtal och bör grundas på ett särskilt beslut av kollegiet. Detta beslut bör bland annat säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna, i det specifika fall när de även utövar verksamhet som nationella åklagare i enlighet med artikel 13.3, i princip fortsätter att få betalt i egenskap av nationella åklagare och att lönen som särskild rådgivare endast kommer att motsvara den del av arbetet som utförs som europeiska delegerade åklagare på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar. Varje medlemsstat förblir behörig att i sin lagstiftning med iakttagande av unionsrätten fastställa de villkor som ska gälla för beviljande av förmåner inom systemen för social trygghet.
- (117) För att Europeiska åklagarmyndigheten ska kunna vara fullt operativ vid den tidpunkt som ska fastställas kommer den att ha behov av personal med erfarenhet från unionens institutioner, organ eller byråer. I syfte att tillgodose detta behov bör man underlätta Europeiska åklagarmyndighetens rekrytering av tillfälligt anställda och kontraktsanställda som redan arbetar inom unionens institutioner, organ eller byråer, genom att garantera denna personal kontinuerliga avtalsenliga rättigheter, om de rekryteras till Europeiska åklagarmyndigheten i samband med dess inrättande fram till och med ett år efter det att Europeiska åklagarmyndigheten har blivit operativ i enlighet med beslutet som avses i artikel 120.2.
- (118) Europeiska åklagarmyndighetens förfaranden bör vara öppna för insyn i enlighet med artikel 15.3 i EUF-fördraget och särskilda bestämmelser om hur allmänhetens rätt till tillgång till handlingar säkerställs kommer att behöva antas av kollegiet. Inget i denna förordning är avsett att begränsa allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i den mån som den garanteras i unionen och i medlemsstaterna, särskilt i enlighet med artikel 42 i stadgan och andra relevanta bestämmelser.

⁽¹⁾ Rådets förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (EGT 45, 14.6.1962, s. 1385).

- (119) De allmänna insynsbestämmelser som gäller för unionsorgan bör även vara tillämpliga på Europeiska åklagarmyndigheten, men endast för andra handlingar än ärendeakter, inbegripet elektroniska bilder av dessa akter, så att kravet på sekretess i fråga om myndighetens operativa arbete inte riskeras på något sätt. På samma sätt bör administrativa undersökningar som genomförs av Europeiska ombudsmannen också respektera det krav på sekretess som gäller för Europeiska åklagarmyndigheten. För att säkerställa att Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföringsåtgärder är fria från otillbörlig påverkan bör handlingar som avser den operativa verksamheten inte omfattas av bestämmelserna om öppenhet och insyn.
- (120) Europeiska datatillsynsmannen har hörts och avgav ett yttrande den 10 mars 2014.
- (121) Medlemsstaternas företrädare, församlade på stats- eller regeringschefs nivå i Bryssel den 13 december 2003, har fastställt Europeiska åklagarmyndighetens säte i enlighet med bestämmelserna i beslutet av den 8 april 1965⁽¹⁾.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

SYFTE OCH DEFINITIONER

Artikel 1

Syfte

Genom denna förordning inrättas Europeiska åklagarmyndigheten och fastställs bestämmelser avseende dess sätt att fungera.

Artikel 2

Definitioner

I denna förordning avses med

1. *medlemsstat*: medlemsstat som deltar i ett fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med vad som anses vara bemyndigat i överensstämmelse med artikel 86.1 tredje stycket i EUF-fördraget eller med stöd av ett beslut som antagits i enlighet med artikel 331.1 andra eller tredje stycket i EUF-fördraget, om inte annat anges, särskilt i kapitel VIII,
2. *person*: fysisk eller juridisk person,
3. *unionens ekonomiska intressen*: alla inkomster, utgifter och tillgångar som omfattas av, erhållits genom eller ska betalas till unionens budget eller budgetarna för de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen och de budgetar som förvaltas och kontrolleras av dem,
4. *Europeiska åklagarmyndighetens anställda*: personal på central nivå som stöder kollegiet, de permanenta avdelningarna, den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna och den administrativa direktören i den dagliga verksamheten vid utförandet av de uppgifter denna myndighet har i enlighet med denna förordning,
5. *handläggande europeisk delegerad åklagare*: europeisk delegerad åklagare med ansvar för utredningar och lagföring som han eller hon har tagit initiativ till, som har tilldelats honom eller henne eller som han eller hon har tagit över genom att använda sig av rätten att överta förfaranden i enlighet med artikel 27,
6. *biträdande europeisk delegerad åklagare*: europeisk delegerad åklagare som är placerad i en annan medlemsstat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat, där en utredning eller annan åtgärd som han eller hon anvisas ska utföras,

⁽¹⁾ Beslut (67/446/EEG) (67/30/Euratom) av företrädarna för medlemsstaternas regeringar av den 8 april 1965 om lokaliseringen till vidare av vissa av gemenskapernas institutioner och avdelningar (EGT 152, 13.7.1967, s. 18).

7. *personuppgifter*: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (nedan kallad *en registrerad*), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras, särskilt med hänvisning till en identifikator som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift, en onlineidentifikator eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,
8. *behandling*: en åtgärd eller kombination av åtgärder som utförs beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om det sker automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsnings, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring,
9. *begränsning av behandling*: markering av lagrade personuppgifter med syftet att begränsa behandlingen av dessa i framtiden,
10. *profilering*: varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar,
11. *pseudonymisering*: behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person,
12. *register*: en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden,
13. *personuppgiftsansvarig*: Europeiska åklagarmyndigheten eller en annan behörig myndighet som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller Europeiska unionens medlemsstaters nationella lagstiftning, kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i Europeiska unionens medlemsstaters nationella lagstiftning,
14. *personuppgiftsbiträde*: fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning,
15. *mottagare*: fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ till vilken/vilket personuppgifter utlämnas, vare sig det rör sig om en tredje part eller inte; andra offentliga myndigheter i medlemsstaterna i Europeiska unionen än de behöriga myndigheter som definieras i artikel 3.7 a i direktiv (EU) 2016/680 som mottar personuppgifter inom ramen för ett särskilt uppdrag för Europeiska åklagarmyndigheten ska dock inte betraktas som mottagare; offentliga myndigheters behandling av dessa uppgifter ska vara förenlig med tillämpliga bestämmelser för dataskydd beroende på behandlingens syfte,
16. *personuppgiftsincident*: en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats,
17. *administrativa personuppgifter*: alla personuppgifter som behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten, förutom operativa personuppgifter,
18. *operativa personuppgifter*: alla personuppgifter som behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten för de ändamål som fastställs i artikel 49,

19. *genetiska uppgifter*: alla personuppgifter som rör nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken för en fysisk person, vilka ger unik information om denna fysiska persons fysiologi eller hälsa och vilka framför allt härrör från en analys av ett biologiskt prov från den fysiska personen i fråga,
20. *biometriska uppgifter*: personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter,
21. *uppgifter om hälsa*: personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus,
22. *tillsynsmyndighet*: en oberoende offentlig myndighet som är utsedd av en av Europeiska unionens medlemsstater i enlighet med artikel 51 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 ⁽¹⁾ eller i enlighet med artikel 41 i direktiv (EU) 2016/680,
23. *internationell organisation*: en organisation och underställda organ som lyder under folkrätten eller ett annat organ som inrättats genom eller på grundval av en överenskommelse mellan två eller flera länder.

KAPITEL II

EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETENS INRÄTTANDE, ARBETSUPPGIFTER OCH GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER

Artikel 3

Inrättande

1. Europeiska åklagarmyndigheten inrättas härmed som ett unionsorgan.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska ha status som juridisk person.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska samarbeta med Eurojust och förlita sig på dess stöd i enlighet med artikel 100.

Artikel 4

Arbetsuppgifter

Europeiska åklagarmyndigheten ska vara ansvarig för att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till sådana brott som skadar unionens ekonomiska intressen och som föreskrivs i direktiv (EU) 2017/1371 och fastställs i enlighet med denna förordning. I detta avseende ska Europeiska åklagarmyndigheten genomföra utredningar samt driva åtal och utöva åklagares uppgifter i medlemsstaternas behöriga domstolar till dess att ärendet har avslutats.

Artikel 5

Grundläggande principer för verksamheten

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska säkerställa att dess verksamhet är förenlig med de rättigheter som erkänns i stadgan.
2. Europeiska åklagarmyndighetens hela verksamhet ska följa rättsstatsprincipen och proportionalitetsprincipen.
3. Utredningar och lagföring på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar ska regleras av denna förordning. Nationell lagstiftning ska gälla i den utsträckning ett ärende inte regleras av denna förordning. Såvida inte annat framgår av denna förordning, ska tillämplig nationell lagstiftning vara lagstiftningen i den medlemsstat vars europeiska delegerade åklagare handlägger ärendet i enlighet med artikel 13.1. När ett ärende regleras av både nationell lagstiftning och denna förordning, ska den senare gälla.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

4. Europeiska åklagarmyndigheten ska genomföra sina utredningar på opartiskt sätt och söka allt relevant bevismateriel, dvs. bevisning som kan tala till såväl den misstänktes eller tiltalades fördel som nackdel.
5. Europeiska åklagarmyndigheten ska inleda och genomföra utredningar utan onödigt dröjsmål.
6. De behöriga nationella myndigheterna ska aktivt bistå och stödja Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföring. Alla åtgärder, förhållningssätt eller förfaranden inom ramen för denna förordning ska vägledas av principen om lojalt samarbete.

Artikel 6

Oberoende och ansvarsskyldighet

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska vara oberoende. Den europeiska chefsåklagaren, de biträdande europeiska chefsåklagarna, de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda ska verka i hela unionens intresse, enligt den definition som ges i lagstiftning, och får varken be om eller ta emot instruktioner från någon person utanför Europeiska åklagarmyndigheten, någon av medlemsstaterna i Europeiska unionen eller någon av unionens institutioner, organ eller byråer vid fullgörandet av sina skyldigheter enligt denna förordning. Medlemsstaterna i Europeiska unionen och unionens institutioner, organ och byråer ska respektera Europeiska åklagarmyndighetens oberoende och inte försöka påverka myndigheten vid utförandet av dess uppgifter.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska vara ansvarig inför Europaparlamentet, rådet och kommissionen vad gäller dess allmänna verksamhet och upprätta årsrapporter i enlighet med artikel 7.

Artikel 7

Rapportering

1. Varje år ska Europeiska åklagarmyndigheten upprätta och offentliggöra en årsrapport om sin allmänna verksamhet på de officiella språk som gäller för unionens institutioner. Den ska överlämna rapporten till Europaparlamentet och till de nationella parlamenten samt rådet och kommissionen.
2. Den europeiska chefsåklagaren ska en gång per år inställa sig hos Europaparlamentet och hos rådet och på begäran medlemsstaternas nationella parlament för att redogöra för Europeiska åklagarmyndighetens allmänna verksamhet, utan att det påverkar Europeiska åklagarmyndighetens diskretions- och tystnadsplikt när det gäller enskilda ärenden och personuppgifter. Den europeiska chefsåklagaren får ersättas av en av de biträdande europeiska chefsåklagarna för utfrågningar som anordnas av de nationella parlamenten.

KAPITEL III

EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETENS STÄLLNING, STRUKTUR OCH ORGANISATION

AVSNITT 1

Europeiska åklagarmyndighetens ställning och struktur

Artikel 8

Europeiska åklagarmyndighetens struktur

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska vara ett odelbart unionsorgan, som ska verka som en enda myndighet med en decentraliserad struktur.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska verka på central nivå och på decentraliserad nivå.
3. Den centrala nivån ska bestå av ett centralt åklagarkontor förlagt till Europeiska åklagarmyndighetens säte. Det centrala åklagarkontoret ska bestå av kollegiet, de permanenta avdelningarna, den europeiska chefsåklagaren, de biträdande europeiska chefsåklagarna, de europeiska åklagarna och den administrativa direktören.

4. Den decentraliserade nivån ska bestå av europeiska delegerade åklagare, som ska vara placerade i medlemsstaterna.
5. Det centrala åklagarkontoret och de europeiska delegerade åklagarna ska i sina uppgifter inom ramen för denna förordning bistås av Europeiska åklagarmyndighetens anställda.

Artikel 9

Kollegiet

1. Europeiska åklagarmyndighetens kollegium ska bestå av den europeiska chefsåklagaren och en europeisk åklagare per medlemsstat. Den europeiska chefsåklagaren ska leda kollegiets sammanträden och ansvara för förberedelserna av dem.
2. Kollegiet ska sammanträda regelbundet och ansvara för allmän tillsyn av Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet. Det ska fatta beslut i strategiska frågor och i allmänna frågor som uppstår vid behandlingen av enskilda ärenden, särskilt i syfte att säkerställa samstämmighet, effektivitet och konsekvens i Europeiska åklagarmyndighetens lagföringspolicy i samtliga medlemsstater och i andra frågor i enlighet med vad som anges i denna förordning. Kollegiet ska inte fatta operativa beslut i enskilda ärenden. Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska innehålla föreskrifter om arrangemang för kollegiets utövande av den allmänna tillsynen över verksamheten och för beslutsfattande i strategiska frågor och allmänna frågor i enlighet med denna artikel.
3. Kollegiet ska inrätta permanenta avdelningar på förslag från den europeiska chefsåklagaren och i överensstämmelse med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.
4. Kollegiet ska anta en intern arbetsordning för Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 21 och även fastställa ansvar för utförandet av kollegiets ledamöters och Europeiska åklagarmyndighetens anställdas uppgifter.
5. Om inte annat anges i denna förordning ska kollegiet fatta beslut med enkel majoritet. Varje ledamot i kollegiet ska ha rätt att föreslå omröstningar i frågor som ska avgöras av kollegiet. Varje ledamot i kollegiet ska ha en röst. Vid lika röstetal i frågor som ska avgöras av kollegiet ska den europeiska chefsåklagaren ha utslagsröst.

Artikel 10

De permanenta avdelningarna

1. De permanenta avdelningarna ska ledas av den europeiska chefsåklagaren eller någon av de biträdande europeiska chefsåklagarna, eller av en europeisk åklagare som utses till ordförande i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. De permanenta avdelningarna ska utöver ordförandeposten ha två permanenta ledamöter. Antalet permanenta avdelningar, deras sammansättning samt fördelningen av befogenheter mellan avdelningarna ska ta vederbörlig hänsyn till Europeiska åklagarmyndighetens funktionella behov och fastställas i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.

I Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska, på grundval av ett system för slumpvis tilldelning av ärenden, en rättvis fördelning av arbetsbördan säkerställas och förfaranden fastställas som gör det möjligt för den europeiska chefsåklagaren att i undantagsfall besluta att göra avvikelser från principen om slumpvis tilldelning, om detta är nödvändigt för att Europeiska åklagarmyndigheten ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

2. De permanenta avdelningarna ska kontrollera och leda utredningar och lagföring som genomförs av europeiska delegerade åklagare i enlighet med punkterna 3, 4 och 5 i denna artikel. De ska också säkerställa samordningen av utredningar och lagföring i gränsöverskridande ärenden och genomförandet av beslut som fattas av kollegiet i enlighet med artikel 9.2.

3. De permanenta avdelningarna ska fatta beslut om följande i enlighet med de villkor och förfaranden som anges i denna förordning, i förekommande fall efter att ha prövat ett utkast till beslut som föreslås av den handläggande europeiska delegerade åklagaren:

- a) Att väcka talan i ärenden i enlighet med artikel 36.1, 36.3 och 36.4.
- b) Att avskrika ett ärende i enlighet med artikel 39.1 a–g.

- c) Att tillämpa ett förenklat åtalsförfarande och ge den europeiska delegerade åklagaren i uppdrag att agera i syfte att slutgiltigt avgöra ärendet i enlighet med artikel 40.
- d) Att hänskjuta ett ärende till de nationella myndigheterna i enlighet med artikel 34.1, 34.2, 34.3 eller 34.6.
- e) Att återuppta en utredning i enlighet med artikel 39.2.
4. De permanenta avdelningarna ska vid behov fatta följande beslut i enlighet med de villkor och förfaranden som anges i denna förordning:
- a) Att ge den europeiska delegerade åklagaren i uppdrag att inleda en utredning i enlighet med bestämmelserna i artikel 26.1–26.4, om det inte har inletts någon utredning.
- b) Att ge den europeiska delegerade åklagaren i uppdrag att utöva rätten att överta förfaranden i enlighet med artikel 27.6, om ärendet inte har övertagits.
- c) Att hänskjuta strategiska frågor och allmänna frågor som uppstått vid behandlingen av enskilda ärenden till kollegiet i enlighet med artikel 9.2.
- d) Att tilldela ärenden i enlighet med artikel 26.3.
- e) Att omtilldela ärenden i enlighet med artikel 26.5 eller 28.3.
- f) Att godkänna en europeisk åklagares beslut om att denne själv ska genomföra utredningen i enlighet med artikel 28.4.

5. Den behöriga permanenta avdelningen får, genom den europeiska åklagare som övervakar utredningen eller lagföringen, i ett enskilt ärende i överensstämmelse med tillämplig nationell lagstiftning ge instruktioner till den handläggande europeiska delegerade åklagaren, om detta är nödvändigt för en effektiv handläggning av utredningen eller lagföringen, i rättvisans intresse eller för att säkerställa en konsekvent fungerande Europeisk åklagarmyndighet.

6. Den permanenta avdelningen ska fatta beslut med enkel majoritet. Den ska hålla omröstning på begäran av någon av dess ledamöter. Varje ledamot ska ha en röst. Vid lika röstetal ska ordföranden ha utslagsröst. Beslut ska fattas efter överläggning vid avdelningarnas sammanträden, i tillämpliga fall på grundval av det utkast till beslut som föreslås av den handläggande europeiska delegerade åklagaren.

Alla handlingar i ett ärende ska på begäran vara tillgängliga för den behöriga permanenta avdelningen för utarbetande av beslut.

7. De permanenta avdelningarna får besluta att till den europeiska åklagare som övervakar ärendet i enlighet med artikel 12.1 delegera sina beslutsbefogenheter i enlighet med punkt 3 a eller b i den här artikeln, i det senare fallet endast med avseende på de regler som fastställs i artikel 39.1 a–f, om sådana delegeringar vederbörligen kan motiveras med hänvisning till hur allvarligt brottet är eller komplexiteten i förfarandet i det enskilda ärendet, när det gäller ett brott som åsamkat eller sannolikt skulle åsamka unionens ekonomiska intressen skador för mindre än 100 000 EUR. I Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska det fastställas riktlinjer i syfte att säkerställa enhetlig tillämpning inom Europeiska åklagarmyndigheten.

Den permanenta avdelningen ska informera den europeiska chefsåklagaren om alla eventuella beslut om att delegera beslutsbefogenheter. När den europeiska chefsåklagaren mottar denna information, får han eller hon inom tre dagar begära att den permanenta avdelningen omprövar sitt beslut om han eller hon anser att enhetligheten inom Europeiska åklagarmyndighetens utredningar och lagföring kräver detta. Om den europeiska chefsåklagaren är ledamot av den berörda permanenta avdelningen, ska en av de biträdande europeiska chefsåklagarna utöva rätten att begära denna omprövning. Den övervakande europeiska åklagaren ska till den permanenta avdelningen rapportera det slutliga avgörandet av ärendet samt alla uppgifter eller omständigheter som enligt hans eller hennes bedömning sannolikt nödvändiggör en ny bedömning av möjligheten att bibehålla delegeringen, i synnerhet under de omständigheter som avses i artikel 36.3.

Beslutet att delegera beslutsbefogenheter kan när som helst återkallas på begäran av en av ledamöterna i den permanenta avdelningen och ska fattas i enlighet med punkt 6 i denna artikel. En delegering ska återkallas om en europeisk delegerad åklagare har ersatt den europeiska åklagaren i enlighet med artikel 16.7.

För att säkerställa en enhetlig tillämpning av delegeringsprincipen ska varje permanent avdelning årligen rapportera till kollegiet om användningen av delegering.

8. I Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska de permanenta avdelningarna bemyndigas att fatta beslut genom skriftligt förfarande, för vilket detaljerade regler ska fastställas i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.

Alla beslut som fattas och instruktioner som ges i enlighet med punkterna 3, 4, 5 och 7 ska redovisas skriftligen och bli en del av ärendeakten.

9. Utöver de permanenta ledamöterna ska den europeiska åklagare som övervakar en utredning eller en lagföring i enlighet med artikel 12.1 delta i den permanenta avdelningens överläggningar. Den europeiska åklagaren ska ha rösträtt, utom när det gäller den permanenta avdelningens beslut om delegering eller återkallande av delegering i enlighet med punkt 7 i den här artikeln, om tilldelning och om tilldelning enligt artiklarna 26.3, 26.4, 26.5 och 27.6 och om väckande av talan i enlighet med artikel 36.3 om mer än en medlemsstat har behörighet att pröva ärendet samt i de situationer som beskrivs i artikel 31.8.

En permanent avdelning får också, antingen på begäran av en europeisk åklagare eller en europeisk delegerad åklagare eller på eget initiativ, inbjuda andra europeiska åklagare eller europeiska delegerade åklagare som berörs av ett ärende att närvara vid dess möten utan rösträtt.

10. Ordförandena i de permanenta avdelningarna ska i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning informera kollegiet om de beslut som fattas i enlighet med denna artikel, så att kollegiet kan utföra sina uppgifter enligt artikel 9.2.

Artikel 11

Den europeiska chefsåklagaren och de biträdande europeiska chefsåklagarna

1. Den europeiska chefsåklagaren ska vara chef för Europeiska åklagarmyndigheten. Den europeiska chefsåklagaren ska organisera Europeiska åklagarmyndighetens arbete, leda dess verksamhet och fatta beslut i enlighet med denna förordning och Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.
2. Två biträdande europeiska chefsåklagare ska utses för att bistå den europeiska chefsåklagaren vid utförandet av hans eller hennes arbetsuppgifter och fungera som ersättare när han eller hon är frånvarande eller är förhindrad att sköta dessa uppgifter.
3. Den europeiska chefsåklagaren ska företräda Europeiska åklagarmyndigheten gentemot unionens institutioner, Europeiska unionens medlemsstater och tredje parter. Den europeiska chefsåklagaren får delegera arbetsuppgifter som rör representation till en av de biträdande europeiska chefsåklagarna eller till en europeisk åklagare.

Artikel 12

De europeiska åklagarna

1. De europeiska åklagarna ska, på den permanenta avdelningens vägnar och i enlighet med eventuella instruktioner från denna enligt artikel 10.3, 10.4 och 10.5, övervaka utredningar och lagföring som de europeiska delegerade åklagare som handlägger ärendet i deras ursprungsmedlemsstat ansvarar för. De europeiska åklagarna ska lägga fram sammanfattningar av ärenden de övervakat och i förekommande fall förslag till beslut som ska fattas av nämnda avdelning, på grundval av utkast till beslut som utarbetats av europeiska delegerade åklagare.

Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16.7, innehålla föreskrifter om en mekanism för ersättning av europeiska åklagare, om den övervakande europeiska åklagaren tillfälligt är frånvarande från sina uppgifter eller av andra skäl inte är tillgänglig för att utföra de uppgifter som ankommer på europeiska åklagare. Ersättaren för en europeisk åklagare får fullgöra en europeisk åklagares alla uppgifter utom möjligheten att genomföra en sådan utredning som föreskrivs i artikel 28.4.

2. En europeisk åklagare får undantagsvis, på grund av den arbetsbelastning som följer av antalet utredningar och lagföringar i dennes ursprungsmedlemsstat eller en personlig intressekonflikt, begära att övervakningen av utredningar och lagföring i enskilda ärenden som handläggs av europeiska delegerade åklagare i dennes ursprungsmedlemsstat anvisas till andra europeiska åklagare, under förutsättning att dessa samtycker till detta. Den europeiska chefsåklagaren ska fatta beslut om begäran på grundval av arbetsbelastningen för en europeisk åklagare. Vid en intressekonflikt som rör en europeisk åklagare ska den europeiska chefsåklagaren bifalla begäran. Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska fastställa principerna för detta beslut samt förfarandet för den efterföljande tilldelningen av ärendena i fråga. Artikel 28.4 ska inte gälla för utredningar och lagföring som övervakas i enlighet med denna punkt.

3. De övervakande europeiska åklagarna får i ett enskilt ärende, i överensstämmelse med tillämplig nationell lagstiftning och de instruktioner som getts av behörig permanent avdelning, ge den handläggande europeiska delegerade åklagaren instruktioner, om detta är nödvändigt för en effektiv handläggning av utredningen eller lagföringen eller i rättvisans intresse eller för att säkerställa en konsekvent fungerande Europeisk åklagarmyndighet.

4. Om det enligt en medlemsstats nationella lagstiftning föreskrivs en intern prövning av vissa beslut inom den nationella åklagarmyndighetens struktur, ska prövningen av sådana beslut fattade av den europeiska delegerade åklagaren omfattas av den övervakande europeiska åklagarens övervakningsbefogenheter i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning, utan att detta påverkar den permanenta avdelningens övervaknings- och kontrollbefogenheter.

5. De europeiska åklagarna ska fungera som sambandsmän och informationskanaler mellan de permanenta avdelningarna och de europeiska delegerade åklagarna i sina respektive ursprungsmedlemsstater. De ska kontrollera genomförandet av Europeiska åklagarmyndighetens arbetsuppgifter i sina respektive medlemsstater i nära samråd med de europeiska delegerade åklagarna. De ska, i enlighet med denna förordning och Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning, säkerställa att all relevant information från det centrala åklagarkontoret tillhandahålls de europeiska delegerade åklagarna och omvänt.

Artikel 13

De europeiska delegerade åklagarna

1. De europeiska delegerade åklagarna ska agera på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare när det gäller utredningar, lagföring och väckande av talan, utöver och med förbehåll för de särskilda befogenheter och den särskilda ställning som tillkommer dem och på de villkor som anges i denna förordning.

De europeiska delegerade åklagarna ska ansvara för de utredningar och lagföringar som de har inlett, tilldelats eller övertagit genom sin rätt att överta förfaranden. De europeiska delegerade åklagarna ska följa den ledning och de instruktioner som ges av den permanenta avdelning som handlägger ärendet samt instruktioner från den övervakande europeiska åklagaren.

De europeiska delegerade åklagarna ska också ansvara för att väcka talan och i synnerhet ha behörighet att presentera svaromål, delta vid bevisupptagning samt använda tillgängliga rättsmedel i enlighet med nationell lagstiftning.

2. Det ska finnas två eller flera europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat. Den europeiska chefsåklagaren ska efter samråd och uppnådd överenskommen med medlemsstaternas berörda myndigheter godkänna antalet europeiska delegerade åklagare och den funktionella och territoriella uppdelningen av befogenheter mellan europeiska delegerade åklagare i varje medlemsstat.

3. De europeiska delegerade åklagarna får även utöva verksamhet som nationella åklagare i den utsträckning som detta inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter enligt denna förordning. De ska informera den övervakande europeiska åklagaren om sådan verksamhet. Om en europeisk delegerad åklagare vid en given tidpunkt inte kan utföra sina uppgifter som europeisk delegerad åklagare på grund av utövandet av verksamhet som nationell åklagare, ska han eller hon informera den övervakande europeiska åklagaren, som ska samråda med de behöriga nationella åklagarmyndigheterna för att fastställa om prioritet bör ges till deras verksamhet i enlighet med denna förordning. Den europeiska åklagaren får föreslå den permanenta avdelningen att omtilldela ärendet till en annan europeisk delegerad åklagare i samma medlemsstat eller att han eller hon genomför utredningen själv i enlighet med artikel 28.3 och 28.4.

AVSNITT 2

Utnämning och avsättning av europeiska åklagarmyndighetens ledamöter

Artikel 14

Utnämning och avsättning av den europeiska chefsåklagaren

1. Europaparlamentet och rådet ska i samförstånd utnämna den europeiska chefsåklagaren för en period på sju år som inte kan förnyas. Rådet ska fatta beslut med enkel majoritet.
2. Den europeiska chefsåklagaren ska väljas ut bland kandidater
 - a) som är aktiva medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet i medlemsstaterna eller aktiva europeiska åklagare,
 - b) vilkas oberoende inte kan ifrågasättas,
 - c) som har nödvändiga kvalifikationer för utnämning till högsta åklagarämbeten eller juridiska ämbeten i sina respektive medlemsstater och relevant praktisk erfarenhet av de nationella rättssystemen, ekonomiska utredningar och av internationellt straffrättsligt samarbete eller som har tjänstgjort som europeiska åklagare, och
 - d) som har tillräcklig ledarerfarenhet och kvalifikationer för uppdraget.
3. Urvalet ska utgå från en öppen inbjudan av intresseanmälningar som ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*, på grundval av vilken en urvalskommitté ska upprätta och lämna in en slutlista över kvalificerade kandidater till Europaparlamentet och rådet. Urvalskommittén ska bestå av tolv personer som valts ut bland före detta ledamöter av Europeiska unionens domstol och revisionsrätten, tidigare nationella ledamöter av Eurojust, ledamöter av nationella högsta domstolar, åklagare på hög nivå och jurister med erkänd kompetens. En av de utvalda personerna ska föreslås av Europaparlamentet. Rådet ska fastställa reglerna för urvalskommitténs arbetsätt och anta ett beslut där dess ledamöter utses på förslag av kommissionen.
4. Om en europeisk åklagare utnämns till europeisk chefsåklagare, ska hans eller hennes tjänst som europeisk åklagare utan dröjsmål tillsättas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 16.1 och 16.2.
5. Europeiska unionens domstol får på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen avsätta den europeiska chefsåklagaren om den anser att han eller hon inte längre kan utföra sina uppgifter eller att han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.
6. Om en europeisk chefsåklagare avgår, avsätts eller lämnar sin post av andra skäl ska posten omedelbart tillsättas i enlighet med det förfarande som fastställs i punkterna 1, 2 och 3.

Artikel 15

Utnämning och avsättning av de biträdande europeiska chefsåklagarna

1. Kollegiet ska utnämna två europeiska åklagare som biträdande europeiska chefsåklagare för en mandatperiod på tre år som kan förnyas men som inte får överstiga deras mandatperiod som europeiska åklagare. Urvalsförfarandet ska regleras i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. De biträdande europeiska chefsåklagarna ska behålla sin ställning som europeiska åklagare.
2. Reglerna och villkoren för fullgörandet av uppgifterna som biträdande europeisk chefsåklagare ska anges i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Om en europeisk åklagare inte längre kan utföra sina uppgifter som biträdande europeisk chefsåklagare, får kollegiet i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning besluta att avsätta den biträdande europeiska chefsåklagaren från denna post.
3. Om en biträdande europeisk chefsåklagare avgår, avsätts eller lämnar sin post som biträdande europeisk chefsåklagare av andra skäl ska posten utan dröjsmål tillsättas i enlighet med det förfarande som fastställs i punkt 1 i denna artikel. Om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 16, ska han eller hon förbli europeisk åklagare.

Artikel 16

Utnämning och avsättning av europeiska åklagare

1. Varje medlemsstat ska nominera tre kandidater till posten som europeisk åklagare bland kandidater
 - a) som är aktiva medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet i den berörda medlemsstaten,
 - b) vilkas oberoende inte kan ifrågasättas, och
 - c) som har nödvändiga kvalifikationer för utnämning till höga åklagarämbeten eller juridiska ämbeten i sina respektive medlemsstater och som har relevant praktisk erfarenhet av de nationella rättssystemen, ekonomiska utredningar och av internationellt straffrättsligt samarbete.
2. Efter att ha erhållit ett motiverat yttrande från den urvalskommitté som avses i artikel 14.3 ska rådet välja ut och utnämna en av kandidaterna till posten som europeisk åklagare för medlemsstaten i fråga. Om urvalskommittén konstaterar att en kandidat inte uppfyller de villkor som krävs för att utföra en europeisk åklagares uppgifter ska dess yttrande vara bindande för rådet.
3. Rådet ska, med enkel majoritet, välja ut och utnämna europeiska åklagare för en period på sex år som inte kan förnyas. Rådet får besluta att förlänga mandatet med högst tre år vid utgången av sexårsperioden.
4. Vart tredje år ska en tredjedel av de europeiska åklagarna ersättas. Rådet ska med enkel majoritet anta övergångsbestämmelser för utnämningen av europeiska åklagare för och under den första mandatperioden.
5. Europeiska unionens domstol får på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen avsätta en europeisk åklagare om den anser att han eller hon inte längre kan utföra sina uppgifter eller att han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.
6. Om en europeisk åklagare avgår, avsätts eller lämnar sin post av andra skäl ska posten utan dröjsmål tillsättas i enlighet med det förfarande som fastställs i punkterna 1 och 2. Om den europeiska åklagaren i fråga också tjänstgör som biträdande europeisk chefsåklagare ska han eller hon automatiskt avsättas från den sistnämnda posten.
7. I samband med utnämning av varje europeisk åklagare ska kollegiet utse en av de europeiska delegerade åklagarna i samma medlemsstat som ska ersätta den europeiska åklagaren om denne är förhindrad att utföra sina uppgifter eller har lämnat sin post i enlighet med punkterna 5 och 6.

Om kollegiet konstaterar att det behövs ersättare ska den utsedda personen under en period som inte överstiger tre månader agera som tillfällig europeisk åklagare till dess att den europeiska åklagaren ersätts eller kommer tillbaka. Kollegiet får på begäran förlänga denna period om så är nödvändigt. Mekaniserna och metoderna för en tillfällig ersättning ska fastställas och regleras i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.

Artikel 17

Utnämning och avsättning av de europeiska delegerade åklagarna

1. Kollegiet ska på förslag av den europeiska chefsåklagaren utnämna europeiska delegerade åklagare som nominerats av medlemsstaterna. Kollegiet får ge avslag åt en person som nominerats om han eller hon inte uppfyller de kriterier som avses i punkt 2. De europeiska delegerade åklagarna ska utses för en period på fem år som kan förnyas.
2. De europeiska delegerade åklagarna ska från tidpunkten för utnämning till europeisk delegerad åklagare till tidpunkten för avsättning vara aktiva medarbetare i åklagarväsendet eller rättsväsendet i respektive medlemsstater som nominerat dem. Deras oberoende ska inte kunna ifrågasättas och de ska ha nödvändiga kvalifikationer och relevant praktisk erfarenhet av det nationella rättssystemet.

3. Kollegiet ska avsätta en europeisk delegerad åklagare om det anser att han eller hon inte längre uppfyller de krav som fastställs i punkt 2, inte kan utföra sina uppgifter eller har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

4. Om en medlemsstat beslutar att avsätta, eller vidta disciplinära åtgärder mot, en nationell åklagare som har utnämnts till europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som inte hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt denna förordning, ska den informera den europeiska chefsåklagaren innan den vidtar några åtgärder. En medlemsstat får inte avsätta eller vidta disciplinära åtgärder mot en europeisk delegerad åklagare med hänvisning till skäl som hör samman med hans eller hennes skyldigheter enligt denna förordning utan samtycke från den europeiska chefsåklagaren. Om den europeiska chefsåklagaren inte samtycker får den berörda medlemsstaten begära att kollegiet prövar ärendet på nytt.

5. Om en europeisk delegerad åklagare avgår, om hans eller hennes tjänster inte längre behövs för att fullgöra Europeiska åklagarmyndighetens skyldigheter eller om han eller hon avsätts eller lämnar sin post av något annat skäl ska den berörda medlemsstaten omgående informera den europeiska chefsåklagaren och vid behov nominera en annan åklagare till ny europeisk delegerad åklagare i enlighet med punkt 1.

Artikel 18

Den administrativa direktörens status

1. Den administrativa direktören ska vara tillfälligt anställd vid Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 2 a i anställningsvillkoren.

2. Den administrativa direktören ska utses av kollegiet från en förteckning över kandidater som föreslås av den europeiska chefsåklagaren efter ett öppet urvalsförfarande i enlighet med Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. I syfte att ingå den administrativa direktörens avtal ska Europeiska åklagarmyndigheten representeras av den europeiska chefsåklagaren.

3. Mandatperioden för den administrativa direktören ska vara fyra år. I slutet av denna period ska kollegiet göra en bedömning vid vilken hänsyn tas till en utvärdering av den administrativa direktörens arbetsinsats.

4. Kollegiet kan förlänga den administrativa direktörens mandatperiod en gång med en period på högst fyra år på förslag från den europeiska chefsåklagaren som tar hänsyn till den bedömning som avses i punkt 3.

5. En administrativ direktör vars mandatperiod har förlängts får inte delta i ett annat urvalsförfarande för samma tjänst efter den sammanlagda perioden.

6. Den administrativa direktören ska vara ansvarig inför den europeiska chefsåklagaren och kollegiet.

7. Genom ett beslut från kollegiet efter ett beslut fattat med två tredjedels majoritet av ledamöterna får, utan att det påverkar gällande regler för uppsägning i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren, den administrativa direktören entledigas.

Artikel 19

Den administrativa direktörens ansvarsområden

1. För administrativa och budgetmässiga ändamål ska Europeiska åklagarmyndigheten ledas av sin administrativa direktör.

2. Utan att det påverkar kollegiets eller den europeiska chefsåklagarens befogenheter ska den administrativa direktören vara oberoende vid utförandet av sina uppgifter och han eller hon får varken be om eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ.

3. Den administrativa direktören ska vara Europeiska åklagarmyndighetens rättsliga ombud för administrativa och budgetmässiga ändamål. Den administrativa direktören ska genomföra Europeiska åklagarmyndighetens budget.
4. Den administrativa direktören ska ansvara för genomförandet av de administrativa uppgifter som tilldelats Europeiska åklagarmyndigheten, särskilt
 - a) Europeiska åklagarmyndighetens löpande administration och personalförvaltningen,
 - b) att genomföra de beslut som antas av den europeiska chefsåklagaren eller kollegiet,
 - c) att utarbeta ett förslag till årligt och flerårigt programplaneringsdokument och lägga fram det för den europeiska chefsåklagaren,
 - d) att genomföra de årliga och fleråriga programplaneringsdokumenten och rapportera till kollegiet om deras genomförande,
 - e) att utarbeta den administrativa delen och budgetdelen i årsrapporten om Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet,
 - f) att utarbeta en handlingsplan som följer upp slutsatserna från de interna och externa revisionsrapporterna, utvärderingarna och utredningarna, inbegripet de från Europeiska datatillsynsmannen och Olaf och att rapportera till dem och kollegiet två gånger per år,
 - g) att utarbeta en intern bedrägeribekämpningsstrategi för Europeiska åklagarmyndigheten och lägga fram den för kollegiet för godkännande,
 - h) att utarbeta ett förslag till utkast till finansiella regler för Europeiska åklagarmyndigheten och lägga fram det för den europeiska chefsåklagaren,
 - i) att utarbeta ett förslag till preliminär beräkning av Europeiska åklagarmyndighetens inkomster och utgifter och lägga fram det för den europeiska chefsåklagaren,
 - j) att tillhandahålla det administrativa stöd som krävs för att underlätta Europeiska åklagarmyndighetens operativa arbete,
 - k) att ge stöd till den europeiska chefsåklagaren och de biträdande europeiska chefsåklagarna i utförandet av deras uppgifter.

Artikel 20

Tillfälliga administrativa arrangemang för Europeiska åklagarmyndigheten

1. På grundval av preliminära budgetanslag i den egna budgeten ska kommissionen ansvara för inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten och för dess inledande administrativa verksamhet till dess att myndigheten har förmåga att genomföra sin egen budget. I detta syfte får kommissionen
 - a) efter samråd med rådet utse en tjänsteman från kommissionen som ska fungera som tillförordnad administrativ direktör och utöva de uppgifter som anvisats till den administrativa direktören, däribland de befogenheter som genom tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren tilldelas tillsättningsmyndigheten när det gäller Europeiska åklagarmyndighetens administrativa personal för varje tjänst som måste tillsättas innan den administrativa direktören tillträder, i enlighet med artikel 18,
 - b) erbjuda Europeiska åklagarmyndigheten bistånd, särskilt genom utstationering av ett begränsat antal tjänstemän från kommissionen som är nödvändiga för att bedriva Europeiska åklagarmyndighetens administrativa verksamhet under den tillförordnade administrativa direktörens ansvar.
2. Den tillförordnade administrativa direktören får godkänna alla utbetalningar som omfattas av anslag i Europeiska åklagarmyndighetens budget och får ingå avtal, även anställningsavtal.

3. När kollegiet tillträder i enlighet med artikel 9.1 ska den tillförordnade administrativa direktören utöva sina uppgifter i enlighet med artikel 18. Den tillförordnade administrativa direktören ska upphöra att utöva denna uppgift när den administrativa direktören tillträder efter att ha utnämnts av kollegiet i enlighet med artikel 18.

4. Till dess att kollegiet tillträder i enlighet med artikel 9.1 ska kommissionen utöva dess uppgifter som fastställs i den här artikeln i samråd med en expertgrupp som består av företrädare för medlemsstaterna.

AVSNITT 3

Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning

Artikel 21

Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning

1. Organisationen av Europeiska åklagarmyndighetens arbete ska regleras av myndighetens interna arbetsordning.
2. Den europeiska chefsåklagaren ska, så fort Europeiska åklagarmyndigheten har inrättats, utan dröjsmål utarbeta ett förslag till Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning, för antagande av kollegiet med två tredjedels majoritet.
3. Ändringar i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning får föreslås av alla europeiska åklagare och ska antas om kollegiet med två tredjedels majoritet beslutar om detta.

KAPITEL IV

EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETENS BEHÖRIGHET OCH UTÖVANDE AV SIN BEHÖRIGHET

AVSNITT 1

Europeiska åklagarmyndighetens behörighet

Artikel 22

Europeiska åklagarmyndighetens materiella behörighet

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska ha behörighet i fråga om brott som skadar unionens ekonomiska intressen som fastställs i direktiv (EU) 2017/1371, så som det införlivats genom nationell lagstiftning, oavsett om samma brottsliga handling enligt nationell lagstiftning skulle kunna klassificeras som en annan typ av brott. När det gäller sådana brott som avses i artikel 3.2 d i direktiv (EU) 2017/1371, så som det införlivats genom nationell lagstiftning, ska Europeiska åklagarmyndigheten inte ha behörighet annat än när en uppsåtlig handling eller underlåtenhet enligt definitionen i den bestämmelsen har anknytning till territoriet i två eller flera medlemsstater och inbegriper en total skada på minst 10 miljoner EUR.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska också ha behörighet i fråga om brott som rör deltagande i en kriminell organisation enligt definitionen i rambeslut 2008/841/RIF, så som det införlivats i nationell lagstiftning, om fokus för en sådan kriminell organisations brottsliga verksamhet är att begå något av de brott som avses i punkt 1.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska också ha behörighet i fråga om varje annat brott som är oupplösligt sammankopplat med en brottslig handling som omfattas av punkt 1 i denna artikel. Behörigheten i fråga om sådana brott får endast utövas i överensstämmelse med artikel 25.3.
4. Europeiska åklagarmyndigheten ska under inga omständigheter ha behörighet i fråga om brott som rör nationella direkta skatter, inklusive brott som är oupplösligt sammankopplade med sådana. Denna förordning påverkar inte medlemsstaternas skatteförvaltnings struktur eller funktionssätt.

Artikel 23

Europeiska åklagarmyndighetens territoriella och personliga behörighet

Europeiska åklagarmyndigheten ska ha behörighet i fråga om de brott som avses i artikel 22 om dessa brott

- a) helt eller delvis har begåtts på en eller flera medlemsstaters territorium,
- b) har begåtts av en medborgare i en medlemsstat, under förutsättning att en medlemsstat är behörig i fråga om sådana brott när de begås utanför dess territorium, eller

- c) har begåtts utanför de territorier som avses i led a av en person som när brottet begicks omfattades av tjänsteföreskrifterna eller av anställningsvillkoren, under förutsättning att medlemsstaten är behörig i fråga om sådana brott när de begås utanför dess territorium.

AVSNITT 2

Europeiska åklagarmyndighetens utövande av sin behörighet

Artikel 24

Inrapportering, registrering och kontroll av uppgifter

1. Unionens institutioner, organ och byråer och de av medlemsstaternas myndigheter som enligt tillämplig nationell lagstiftning är behöriga ska utan onödigt dröjsmål till Europeiska åklagarmyndigheten inrapportera alla brottsliga handlingar i fråga om vilka den skulle kunna utöva sin behörighet i enlighet med artiklarna 22, 25.2 och 25.3.
2. När en rättslig myndighet eller en brottsbekämpande myndighet i en medlemsstat inleder en utredning av ett brott för vilket Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artiklarna 22, 25.2 och 25.3 skulle kunna utöva sin behörighet, eller när den behöriga rättsliga eller brottsbekämpande myndigheten i en medlemsstat vid någon tidpunkt efter inledandet av en utredning finner att utredningen avser ett sådant brott, ska den myndigheten utan onödigt dröjsmål informera Europeiska åklagarmyndigheten så att den sistnämnda kan besluta huruvida den i enlighet med artikel 27 ska utöva sin rätt att överta förfaranden.
3. När en rättslig myndighet eller en brottsbekämpande myndighet i en medlemsstat inleder en utredning av ett sådant brott som avses i artikel 22 och anser att Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 25.3 inte skulle kunna utöva sin behörighet ska den informera Europeiska åklagarmyndigheten om detta.
4. Rapporten ska minst innehålla en beskrivning av sakförhållandena, däribland en bedömning av den skada som åsamkats eller som sannolikt kommer att åsamkas, möjlig brottsrubricering och alla tillgängliga uppgifter om potentiella brottsoffer, misstänkta och eventuella andra inblandade personer.
5. Europeiska åklagarmyndigheten ska också få information i enlighet med punkterna 1 och 2 i denna artikel om fall där det inte är möjligt att bedöma huruvida kriterierna i artikel 25.2 är uppfyllda.
6. Information som lämnas till Europeiska åklagarmyndigheten ska registreras och kontrolleras i enlighet med dess interna arbetsordning. Vid kontrollen ska det, på grundval av den information som lämnats i enlighet med punkterna 1 och 2, göras en bedömning av huruvida det föreligger skäl att inleda en utredning eller utöva rätten att överta förfaranden.
7. I de fall där Europeiska åklagarmyndigheten efter kontroll beslutar att det inte föreligger några skäl att i enlighet med artikel 26 inleda någon utredning eller att i enlighet med artikel 27 utöva myndighetens rätt att överta förfaranden ska motiveringen till detta anges i ärendehanteringssystemet.

Europeiska åklagarmyndigheten ska informera den myndighet som i enlighet med punkt 1 eller 2 inrapporterade den brottsliga handlingen, samt brottsoffer och, om så föreskrivs i nationell lagstiftning, andra personer som inrapporterade den brottsliga handlingen.

8. Om det kommer till Europeiska åklagarmyndighetens kännedom att ett brott som inte omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet kan ha begåtts, ska Europeiska åklagarmyndigheten utan onödigt dröjsmål informera de behöriga nationella myndigheterna och översända allt relevant bevismaterial till dem.
9. Europeiska åklagarmyndigheten får i specifika fall begära ytterligare relevant information som unionens institutioner, organ och byråer och medlemsstaternas myndigheter har tillgång till. Den begärda informationen kan också avse andra överträdelse som skadat unionens ekonomiska intressen än de som i enlighet med artikel 25.2 omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet.
10. Europeiska åklagarmyndigheten får begära annan information för att göra det möjligt för kollegiet att i enlighet med artikel 9.2 utfärda allmänna riktlinjer om tolkningen av skyldigheten att informera Europeiska åklagarmyndigheten om fall som omfattas av artikel 25.2.

Artikel 25

Europeiska åklagarmyndighetens utövande av sin behörighet

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska utöva sin behörighet antingen genom att inleda en utredning i enlighet med artikel 26 eller genom att besluta att utöva sin rätt att överta förfaranden i enlighet med artikel 27. Om Europeiska åklagarmyndigheten beslutar att utöva sin behörighet ska de behöriga nationella myndigheterna inte utöva sin behörighet i fråga om samma brottsliga handling.

2. Om unionens ekonomiska intressen på grund av ett brott som omfattas av artikel 22 har åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas skador för mindre än 10 000 EUR får Europeiska åklagarmyndigheten endast utöva sin behörighet om

- a) ärendet har konsekvenser på unionsnivå som gör att Europeiska åklagarmyndigheten måste göra en utredning, eller
- b) brottet skulle kunna misstänkas ha begåtts av tjänstemän eller övriga anställda vid unionen eller av ledamöter av unionens institutioner.

Europeiska åklagarmyndigheten ska, där så är lämpligt, rådgöra med de behöriga nationella myndigheterna eller unionsorganen för att fastställa huruvida de kriterier som anges i första stycket leden a och b är uppfyllda.

3. Europeiska åklagarmyndigheten ska avstå från att utöva sin behörighet i fråga om brott som omfattas av artikel 22 och ska, efter att ha rådgjort med de behöriga nationella myndigheterna, utan onödigt dröjsmål i enlighet med artikel 34 hänskjuta ärendet till de senare om

- a) den maximala påföljden enligt nationell lagstiftning för ett brott som omfattas av artikel 22.1 är likvärdig med eller mindre sträng än den maximala påföljden för det oupplösligt sammankopplade brott som avses i artikel 22.3, utom om det senare brottet har varit bidragande till att begå det brott som omfattas av artikel 22.1, eller
- b) det finns anledning att anta att de skador som unionens ekonomiska intressen åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas genom ett brott som avses i artikel 22 inte är större än de skador som något annat brottsoffer åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas.

Led b i första stycket i denna punkt ska inte gälla för de brott som avses i artikel 3.2 a, b och d i direktiv (EU) 2017/1371 så som det införlivats genom nationell lagstiftning.

4. Europeiska åklagarmyndigheten får, med de berörda nationella myndigheternas samtycke, utöva sin behörighet i fråga om sådana brott som avses i artikel 22 i ärenden som annars skulle uteslutas på grund av tillämpningen av punkt 3 b i den här artikeln, om det förefaller som om Europeiska åklagarmyndigheten är bättre skickad att utreda eller lagföra brottet.

5. Europeiska åklagarmyndigheten ska utan onödigt dröjsmål informera de behöriga nationella myndigheterna om alla eventuella beslut att utöva eller att avstå från att utöva Europeiska åklagarmyndighetens behörighet.

6. Om meningsskiljaktighet uppstår mellan Europeiska åklagarmyndigheten och den nationella åklagarmyndigheten om huruvida den brottsliga handlingen omfattas av artikel 22.2 eller 22.3 eller artikel 25.2 eller 25.3 ska de nationella myndigheter som är behöriga att besluta om behörighetsfördelning avseende lagföring på nationell nivå besluta vem som ska vara behörig i fråga om utredningen av ärendet. Medlemsstaterna ska ange vilken nationell myndighet som ska besluta om behörighetsfördelningen.

KAPITEL V

ARBETSORDNING FÖR UTREDNINGAR, UTREDNINGSGÅTGÄRDER, LAGFÖRING OCH ALTERNATIV TILL LAGFÖRING

AVSNITT 1

Bestämmelser om utredningar

Artikel 26

Inledande av utredningar och fördelning av behörigheter inom Europeiska åklagarmyndigheten

1. Om det i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning finns rimliga skäl att anta att ett brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet håller på att begås eller har begåtts, ska den europeiska delegerade åklagaren i en medlemsstat som enligt sin nationella lagstiftning är behörig i fråga om brottet, utan att det påverkar de regler som fastställs i artikel 25.2 och 25.3, inleda en utredning och ange detta i ärendehanteringssystemet.
2. Om Europeiska åklagarmyndigheten efter kontrollen i enlighet med artikel 24.6 beslutar att inleda en utredning ska den utan onödigt dröjsmål informera den myndighet som inrapporterade den brottsliga handlingen i enlighet med artikel 24.1 eller 24.2.
3. Om ingen utredning inlets av en europeisk delegerad åklagare ska den permanenta avdelning som tilldelats ärendet, i enlighet med de villkor som anges i punkt 1, ge en europeisk delegerad åklagare i uppdrag att inleda en utredning.

4. Som regel ska ett ärende inledas och handläggas av en europeisk delegerad åklagare från den medlemsstat där den brottsliga verksamheten huvudsakligen utövas eller, om flera sammanhängande brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet har begåtts, i den medlemsstat där merparten av brotten har begåtts. En europeisk delegerad åklagare från en annan medlemsstat som har behörighet i ärendet får endast inleda eller ta emot instruktioner av den behöriga permanenta avdelningen om att inleda en utredning om en avvikelse från den regel som anges i föregående mening är vederbörligen berättigad med hänsyn till följande kriterier, i prioritetsordning:

- a) Platsen där den misstänkte eller tilltalade har sin stadigvarande vistelseort.
- b) Den misstänktes eller tilltalades nationalitet.
- c) Den plats där den huvudsakliga ekonomiska skadan har uppstått.

5. Fram till dess att ett beslut om att väcka åtal i enlighet med artikel 36 har fattats får den behöriga permanenta avdelningen i ett ärende som rör mer än en medlemsstats jurisdiktion och efter att ha rådgjort med de europeiska åklagarna och/eller europeiska delegerade åklagarna, besluta att

- a) omtilldela ärendet till en europeisk delegerad åklagare i en annan medlemsstat,
- b) slå samman eller dela upp mål och, för varje enskilt ärende, välja den europeiska delegerade åklagare som ska handlägga ärendet,

om sådana beslut generellt är i rättvisans intresse och uppfyller de kriterier för valet av handläggande europeisk delegerad åklagare i enlighet med punkt 4 i den här artikeln.

6. När den permanenta avdelningen fattar ett beslut om att omtilldela, slå samman eller dela upp ett mål ska den ta vederbörlig hänsyn till det aktuella läget i utredningarna.

7. Europeiska åklagarmyndigheten ska utan onödigt dröjsmål informera de behöriga nationella myndigheterna om alla eventuella beslut att inleda en utredning.

Artikel 27

Rätt att överta förfaranden

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska efter att ha mottagit all relevant information i enlighet med artikel 24.2 fatta sitt beslut om huruvida den ska utöva sin rätt att överta förfaranden snarast möjligt, dock senast fem dagar efter att mottagit informationen från de nationella myndigheterna, samt underrätta de nationella myndigheterna om detta beslut. Den europeiska chefsåklagaren får i ett enskilt ärende fatta ett motiverat beslut om att förlänga tidsfristen med en period på maximalt fem dagar och ska underrätta de nationella myndigheterna om detta.

2. Under de perioder som avses i punkt 1 ska de nationella myndigheterna avhålla sig från att fatta några sådana beslut enligt nationell lagstiftning som kan leda till att Europeiska åklagarmyndigheten hindras från att utöva sin rätt att överta förfaranden.

De nationella myndigheterna ska, i enlighet med nationell lagstiftning, vidta eventuella brådskande åtgärder som krävs för att garantera en effektiv utredning och lagföring.

3. Om Europeiska åklagarmyndigheten på annat sätt än genom den information som avses i artikel 24.2 blir medveten om att en utredning i fråga om ett brott för vilket den kan vara behörig redan pågår hos de behöriga myndigheterna i en medlemsstat, ska den utan dröjsmål underrätta dessa myndigheter om detta. Efter att i vederbörlig ordning ha informerats i enlighet med artikel 24.2 ska Europeiska åklagarmyndigheten fatta ett beslut om huruvida den ska utöva sin rätt att överta förfaranden. Beslutet ska fattas inom de tidsfrister som fastställs i punkt 1 i den här artikeln.

4. Europeiska åklagarmyndigheten ska, vid behov, rådgöra med de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten innan den beslutar huruvida den ska utöva sin rätt att överta förfaranden.

5. I de fall Europeiska åklagarmyndigheten utövar sin rätt att överta förfaranden ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna överföra ärendeaften till Europeiska åklagarmyndigheten och avstå från att vidta ytterligare utredningsåtgärder i fråga om samma brott.

6. Den rätt att överta förfaranden som fastställs i denna artikel kan utövas av en europeisk delegerad åklagare från en medlemsstat vars behöriga myndigheter har inlett en utredning avseende ett brott som omfattas av artiklarna 22 och 23.

Om en europeisk delegerad åklagare, som har mottagit informationen i enlighet med artikel 24.2, överväger att inte utöva rätten att överta förfaranden ska han eller hon underrätta den behöriga permanenta avdelningen genom den europeiska åklagaren i hans eller hennes medlemsstat för att göra det möjligt för den permanenta avdelningen att fatta ett beslut i enlighet med artikel 10.4.

7. Om Europeiska åklagarmyndigheten har avstått från att utöva sin behörighet ska den utan onödigt dröjsmål underrätta de behöriga nationella myndigheterna om detta. De behöriga nationella myndigheterna ska, när som helst under förfarandena, underrätta Europeiska åklagarmyndigheten om eventuella nya sakförhållanden som kan ge Europeiska åklagarmyndigheten skäl att ompröva sitt beslut att inte utöva sin behörighet.

Europeiska åklagarmyndigheten får utöva sin rätt att överta förfaranden efter att ha mottagit denna information, förutsatt att den nationella utredningen ännu inte har avslutats och att ett åtalsbeslut inte har lämnats till en domstol. Beslutet ska fattas inom den tidsfrist som fastställs i punkt 1.

8. Om kollegiet, avseende brott som åsamkat eller sannolikt kommer att åsamka unionens ekonomiska intressen skador för mindre än 100 000 EUR, anser att det, med hänvisning till hur allvarligt brottet är eller komplexiteten i förbandet i det enskilda ärendet, inte finns något behov av utredning eller lagföring på unionsnivå ska det i enlighet med artikel 9.2 utfärdade allmänna riktlinjer som gör det möjligt för europeiska delegerade åklagare att oberoende och utan onödigt dröjsmål fatta beslut om att inte överta ärendet.

Riktlinjerna ska med alla nödvändiga uppgifter specificera de omständigheter på vilka de är tillämpliga genom att fastställa tydliga kriterier, varvid hänsyn särskilt ska tas till brottets art, hur brådskande läget är samt de behöriga nationella myndigheternas åtagande att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för fullständig ersättning för skador som åsamkats Europeiska unionens ekonomiska intressen.

9. För att säkerställa en enhetlig tillämpning av riktlinjerna ska den europeiska delegerade åklagaren underrätta den behöriga permanenta avdelningen om varje beslut som fattats i enlighet med punkt 8 och varje permanent avdelning årligen rapportera till kollegiet om tillämpningen av riktlinjerna.

Artikel 28

Genomförande av utredningar

1. Den europeiska delegerade åklagare som handlägger ett ärende får, i enlighet med denna förordning och nationell lagstiftning, antingen vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder på egen hand eller instruera behöriga myndigheter i sin medlemsstat. Dessa myndigheter ska, i enlighet med nationell lagstiftning, se till att alla instruktioner följs och vidta de åtgärder som har anvisats till dem. Den handläggande europeiska delegerade åklagaren ska genom ärendehanteringssystemet rapportera till den behöriga europeiska åklagaren och den permanenta avdelningen om alla viktiga händelser i ärendet, i enlighet med bestämmelserna i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.

2. När som helst under de utredningar som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten ska de behöriga nationella myndigheterna vidta sådana brådskande åtgärder enligt nationell lagstiftning som krävs för att säkerställa effektiva utredningar även när de inte specifikt agerar med stöd av en instruktion som getts av den handläggande europeiska delegerade åklagaren. De nationella myndigheterna ska utan onödigt dröjsmål informera handläggande europeisk delegerad åklagare om de brådskande åtgärder som de har vidtagit.

3. Den behöriga permanenta avdelningen får, på förslag av den övervakande europeiska åklagaren, besluta att omtilldela ett ärende till en annan europeisk delegerad åklagare i samma medlemsstat i de fall där den handläggande europeiska delegerade åklagaren

a) inte kan genomföra utredningen eller lagföringen, eller

b) underlåter att följa instruktionerna från den behöriga permanenta avdelningen eller den europeiska åklagaren.

4. I undantagsfall får den övervakande europeiska åklagaren, efter godkännande av den behöriga permanenta avdelningen, fatta ett motiverat beslut om att personligen genomföra utredningen, antingen genom att personligen vidta utredningsåtgärder och andra åtgärder eller genom att instruera de behöriga myndigheterna i sin medlemsstat, i de fall där detta framstår som absolut nödvändigt med hänsyn till utredningens eller lagföringens effektivitet på grundval av ett eller flera av nedanstående kriterier:

- a) Hur allvarligt brottet är, särskilt med tanke på dess möjliga återverkningar på unionsnivå.
- b) Att utredningen avser tjänstemän eller övriga anställda vid unionen eller ledamöter av unionens institutioner.
- c) Den omtildelningsmekanism som föreskrivs i punkt 3 har fallerat.

I sådana undantagsfall ska medlemsstaterna se till att den europeiska åklagaren har rätt att begära eller beordra utredningsåtgärder och andra åtgärder och att denne har alla de befogenheter, skyldigheter och förpliktelser som en europeisk delegerad åklagare har enligt denna förordning och nationell lagstiftning.

De behöriga nationella myndigheterna och de europeiska delegerade åklagare som berörs av ärendet ska utan onödigt dröjsmål informeras om beslut som fattats i enlighet med denna punkt.

Artikel 29

Upphävande av privilegier eller immunitet

1. När Europeiska åklagarmyndighetens utredningar inbegriper personer som skyddas genom privilegier eller immunitet i enlighet med nationell lagstiftning, och sådana privilegier eller sådan immunitet utgör ett hinder för utredningen i fråga, ska den europeiska chefsåklagaren utfärda en motiverad skriftlig begäran om upphävande av privilegierna eller immuniteten i enlighet med de förfaranden som fastställs i nationell lagstiftning.
2. När Europeiska åklagarmyndighetens utredningar inbegriper personer som skyddas genom privilegier eller immunitet i enlighet med unionsrätten, särskilt protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier, och sådana privilegier eller sådan immunitet utgör ett hinder för utredningen i fråga, ska den europeiska chefsåklagaren utfärda en motiverad skriftlig begäran om upphävande av privilegierna eller immuniteten i enlighet med de förfaranden som fastställs i unionslagstiftningen.

AVSNITT 2

Bestämmelser om utredningsåtgärder och andra åtgärder

Artikel 30

Utredningsåtgärder och andra åtgärder

1. Åtminstone i de fall där det brott som utreds är belagt med en maximal påföljd på minst fyra års fängelse ska medlemsstaterna säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna har rätt att begära eller beordra följande utredningsåtgärder:
 - a) Genomsökning av lokaler, tomter, transportmedel, privata bostäder, kläder och annan personlig egendom eller data-system samt vidtagande av de åtgärder som krävs för att bevara deras integritet eller undvika att bevismaterial förstörs eller förorenas.
 - b) Erhållande av relevanta föremål eller handlingar antingen i originalformat eller i annat angivet format.
 - c) Erhållande av lagrade krypterade eller dekrypterade datauppgifter, antingen i originalformat eller i annat angivet format, inbegripet bankkontouppgifter och trafikuppgifter med undantag för uppgifter som bevarats specifikt i enlighet med nationell lagstiftning i överrensstämmelse med artikel 15.1 andra meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG⁽¹⁾.
 - d) Frysning av hjälpmedel eller vinning av brott, inbegripet tillgångar, som förväntas bli föremål för förverkande av den behöriga domstolen och där det finns anledning att tro att den som äger, innehar eller är ansvarig för de hjälpmedlen eller den vinningen kommer att försöka hindra en dom om förverkande.

(1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 31.7.2002, s. 37).

- e) Avlyssning av elektronisk kommunikation till och från den misstänkte eller tilltalade via alla de elektroniska kommunikationsmedel som den misstänkte eller tilltalade använder.
- f) Spårning av ett föremål med tekniska metoder, inbegripet kontrollerade varuleveranser.
2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 29 kan de utredningsåtgärder som anges i punkt 1 i den här artikeln vara förenade med villkor i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning om den nationella lagstiftningen innehåller särskilda restriktioner som är tillämpliga på vissa kategorier av personer eller yrkesverksamma som är bundna av tystnadsplikt.
3. Utredningsåtgärderna i punkt 1 c, e och f i denna artikel kan vara förenade med ytterligare villkor, inbegripet begränsningar, som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning. I synnerhet får medlemsstaterna begränsa tillämpningen av punkt 1 e och f i denna artikel till specifika grova brott. En medlemsstat som avser att använda sig av en sådan begränsning ska i enlighet med artikel 117 till Europeiska åklagarmyndigheten anmäla den relevanta förteckningen över specifika grova brott.
4. De europeiska delegerade åklagarna ha rätt att utöver de åtgärder som avses i punkt 1 begära eller beordra alla andra åtgärder i deras medlemsstater som är tillgängliga för åklagare enligt nationell lagstiftning i liknande nationella ärenden.
5. De europeiska delegerade åklagarna får bara beordra de åtgärder som avses i punkterna 1 och 4 när det finns rimliga skäl att anta att de särskilda åtgärderna i fråga kan rendera information eller bevismaterial som är till nytta för utredningen och när det inte finns någon mindre ingripande åtgärd med vilken de skulle kunna uppnå samma mål. Förfarandena och metoderna för att vidta åtgärderna ska styras av tillämplig nationell lagstiftning.

Artikel 31

Gränsöverskridande utredningar

1. De europeiska delegerade åklagarna ska verka i nära samarbete med varandra genom att biträda och regelbundet rådgöra med varandra i gränsöverskridande fall. När en åtgärd behöver vidtas i en annan medlemsstat än den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska denne besluta om antagandet av den nödvändiga åtgärden och anvisa den till en europeisk delegerad åklagare som finns i den medlemsstat där åtgärden behöver vidtas.
2. Den handläggande europeiska delegerade åklagaren får anvisa alla åtgärder som är tillgängliga för honom eller henne i enlighet med artikel 30. Motiveringen och antagandet av sådana åtgärder ska styras av lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Om den handläggande europeiska delegerade åklagaren anvisar en utredningsåtgärd till en eller flera europeiska delegerade åklagare från en annan medlemsstat ska han eller hon samtidigt informera sin övervakande europeiska åklagare.
3. Om domstolsgodkännande krävs för åtgärden enligt lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat ska den biträdande europeiska delegerade åklagaren inhämta det godkännandet i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstaten.

Om det vägras ett domstolsgodkännande för den anvisade åtgärden ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren dra tillbaka anvisningen.

Om lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat inte kräver ett sådant domstolsgodkännande medan lagstiftningen i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat kräver det, ska godkännandet emellertid inhämtas av den senare europeiska delegerade åklagaren och lämnas in tillsammans med anvisningen.

4. Den biträdande europeiska delegerade åklagaren ska vidta den anvisade åtgärden eller instruera den behöriga nationella myndigheten att göra det.

5. När den biträdande europeiska delegerade åklagaren anser att
- anvisningen är ofullständig eller innehåller en uppenbar relevant felaktighet,
 - åtgärden av motiverade och objektiva skäl inte kan vidtas inom den tidsfrist som anges i anvisningen,
 - en alternativ men mindre ingripande åtgärd skulle kunna åstadkomma samma resultat som den anvisade åtgärden, eller
 - den anvisade åtgärden inte finns eller inte skulle vara tillgänglig i ett liknande inhemskt ärende enligt lagstiftningen i hans eller hennes medlemsstat,
- ska han eller hon informera sin övervakande europeiska åklagare och rådgöra med den handläggande europeiska delegerade åklagaren i syfte att lösa frågan bilateralt.
6. Om den anvisade åtgärden inte finns i en renodlat inhemsk situation, men skulle vara tillgänglig i en gränsöverskridande situation som omfattas av rättsliga instrument om ömsesidigt erkännande eller gränsöverskridande samarbete, får de berörda europeiska delegerade åklagarna, med de berörda övervakande europeiska åklagarnas samtycke, använda sig av sådana instrument.
7. Om de europeiska delegerade åklagarna inte kan lösa frågan inom sju arbetsdagar och anvisningen kvarstår ska ärendet hänskjutas till behörig permanent avdelning. Detsamma gäller om den anvisade åtgärden inte vidtas inom den tidsfrist som angetts i anvisningen eller inom rimlig tid.
8. Den behöriga permanenta avdelningen ska i den utsträckning som krävs höra de europeiska delegerade åklagare som berörs av ärendet och sedan utan onödigt dröjsmål och i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning samt denna förordning avgöra huruvida och när den efterfrågade anvisade åtgärden eller en ersättningsåtgärd ska vidtas av den biträdande europeiska delegerade åklagaren, och sedan meddela beslutet till nämnda europeiska delegerade åklagare genom behörig europeisk åklagare.

Artikel 32

Verkställande av anvisade åtgärder

De anvisade åtgärderna ska verkställas i enlighet med denna förordning och lagstiftningen i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Formaliteter och förfaranden som den handläggande europeiska delegerade åklagaren uttryckligen har angett ska följas såvida inte sådana formaliteter och förfaranden strider mot de grundläggande rättsprinciperna i den biträdande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat.

Artikel 33

Provisoriskt frihetsberövande och gränsöverskridande överlämnande

- Den handläggande europeiska delegerade åklagaren får begära eller beordra att den misstänkte eller tilltalade anhålls eller häktas i enlighet med den nationella lagstiftning som är tillämplig på liknande nationella ärenden.
- I de fall där det är nödvändigt att anhålla och överlämna en person som inte befinner sig i den medlemsstat där den handläggande europeiska delegerade åklagaren finns ska den senare utfärda, eller begära att den behöriga myndigheten i den medlemsstaten utfärdat, en europeisk arresteringsorder i enlighet med rådets rambeslut 2002/584/RIF⁽¹⁾.

AVSNITT 3

Bestämmelser om lagföring

Artikel 34

Hänskjutande till och överförande av förfaranden till nationella myndigheter

- När en utredning som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten visar att de sakförhållanden som är föremål för utredningen inte utgör ett brott i fråga om vilket myndigheten i enlighet med artiklarna 22 och 23 har behörighet, ska den behöriga permanenta avdelningen utan onödigt dröjsmål besluta att hänskjuta ärendet till de behöriga nationella myndigheterna.

(¹) Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1).

2. När en utredning som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten visar att de närmare villkor för utövandet av dess behörighet som anges i artikel 25.2 och 25.3 inte längre är uppfyllda, ska den behöriga permanenta avdelningen besluta att utan onödigt dröjsmål hänskjuta ärendet till de behöriga nationella myndigheterna innan den inleder lagföring vid nationella domstolar.

3. Om kollegiet, avseende ett brott som åsamkat eller sannolikt kommer att åsamka unionens ekonomiska intressen skador för mindre än 100 000 EUR, anser att det, med hänvisning till hur allvarligt brottet är eller komplexiteten i förfarandet i det enskilda ärendet, inte finns något behov av att utreda eller lagföra ett ärende på unionsnivå och att det skulle tjäna effektiviteten i utredningen eller lagföringen, ska det i enlighet med artikel 9.2 utfärda allmänna riktlinjer som gör det möjligt för de permanenta avdelningarna att hänskjuta ärendet till de behöriga nationella myndigheterna.

Dessa riktlinjer ska också göra det möjligt för de permanenta avdelningarna att hänskjuta ett ärende till de behöriga nationella myndigheterna om Europeiska åklagarmyndigheten utövar en behörighet i fråga om brott som avses i artikel 3.2 a och b i direktiv (EU) 2017/1371 och om de skador som unionens ekonomiska intressen åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas inte är större än de skador som något annat brottsoffer åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas.

För att säkerställa en enhetlig tillämpning av riktlinjerna ska varje permanent avdelning årligen rapportera till kollegiet om tillämpningen av riktlinjerna.

Sådana hänskjutanden ska också inbegripa eventuella oupplösligt sammankopplade brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet i enlighet med vad som avses i artikel 22.3.

4. Den permanenta avdelningen ska meddela varje beslut att hänskjuta ett ärende till de nationella myndigheterna på grundval av punkt 3 till den europeiska chefsåklagaren. Inom tre dagar efter att den europeiska chefsåklagaren mottagit denna information kan han eller hon begära att den permanenta avdelningen omprövar sitt beslut om den europeiska chefsåklagaren anser att enhetligheten inom Europeiska åklagarmyndighetens hänskjutningspolicy kräver detta. Om den europeiska chefsåklagaren är ledamot av den berörda permanenta avdelningen, ska en av de biträdande europeiska chefsåklagarna utöva rätten att begära denna omprövning.

5. Om de behöriga nationella myndigheterna inte godtar övertagandet av ärendet i enlighet med punkterna 2 och 3 inom en tidsram på högst 30 dagar, ska Europeiska åklagarmyndigheten fortsätta att vara behörig att lagföra eller avskryva ärendet i enlighet med de regler som fastställs i denna förordning.

6. I de fall där Europeiska åklagarmyndigheten överväger ett avskrivande i enlighet med artikel 39.3 ska, om den nationella myndigheten så kräver, den permanenta avdelningen utan dröjsmål hänskjuta ärendet till den myndigheten.

7. Om den nationella myndigheten, efter ett hänskjutande i enlighet med punkt 1, 2 eller 3 i den här artikeln och artikel 25.3 beslutar att inleda en utredning ska Europeiska åklagarmyndigheten överföra ärendeaikten till den nationella myndigheten, avhålla sig från att vidta några ytterligare utrednings- eller lagföringsåtgärder och avsluta ärendet.

8. Om en ärendeakt överförs i enlighet med punkt 1, 2 eller 3 i den här artikeln och artikel 25.3 ska Europeiska åklagarmyndigheten informera berörda unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer samt, när det är lämpligt enligt nationell lagstiftning, misstänkta, tilltalade och brottsoffer om överföringen.

Artikel 35

Avslutande av utredningen

1. När den handläggande europeiska delegerade åklagaren anser att utredningen är slutförd ska han eller hon till den övervakande europeiska åklagaren lämna in en rapport med en redogörelse för ärendet och ett utkast till beslut om huruvida lagföring ska ske vid en nationell domstol eller huruvida hänskjutande av ärendet, avskrivande eller förenklat åtalsförfarande i enlighet med artikel 34, 39 eller 40 bör övervägas. Den övervakande europeiska åklagaren ska översända dessa handlingar till den behöriga permanenta avdelningen och, om han eller hon anser det nödvändigt, låta dem åtföljas av den övervakande europeiska åklagarens egen bedömning. När den permanenta avdelningen i enlighet med artikel 10.3 fattar det beslut som föreslås av den europeiska delegerade åklagaren ska han eller hon i enlighet därmed gå vidare med denna fråga.

2. Om den permanenta avdelningen, med utgångspunkt i de inkomna rapporterna, tror att den inte kommer att fatta det beslut som föreslås av den europeiska delegerade åklagaren ska den, där så är nödvändigt, göra en egen genomgång av ärendeakten innan den fattar ett slutgiltigt beslut eller ger den europeiska delegerade åklagaren ytterligare instruktioner.

3. I tillämpliga fall ska det i den europeiska delegerade åklagarens rapport också tillräckligt motiveras varför talan i ärendet väcks antingen vid en domstol i den medlemsstat där han eller hon finns eller, i enlighet med artikel 26.4, vid en domstol i en annan medlemsstat som har behörighet i ärendet.

Artikel 36

Lagföring vid nationella domstolar

1. När den europeiska delegerade åklagaren lägger fram ett utkast till beslut med förslag om väckande av talan i ett ärende ska den permanenta avdelningen, i enlighet med de förfaranden som fastställs i artikel 35, fatta beslut om detta utkast inom 21 dagar. Den permanenta avdelningen kan inte besluta att avskryva ärendet om det i ett utkast till beslut föreslås att talan ska väckas i ett ärende.

2. Om den permanenta avdelningen inte fattar ett beslut inom tidsfristen på 21 dagar ska det beslut som föreslås av den europeiska delegerade åklagaren anses vara godkänt.

3. Om flera olika medlemsstater har behörighet i ärendet ska den permanenta avdelningen i princip besluta att talan väcks i den handläggande europeiska delegerade åklagarens medlemsstat. Den permanenta avdelningen får dock, med beaktande av den rapport som tillhandahållits i enlighet med artikel 35.1, besluta att talan ska väckas i ärendet i en annan medlemsstat, om det finns tillräckligt berättigade skäl att göra det, med hänsyn tagen till de kriterier som anges i artikel 26.4 och 26.5, och instruera en europeisk delegerad åklagare i den medlemsstaten i enlighet med detta.

4. Före beslutet om att väcka talan i ett ärende kan den behöriga permanenta avdelningen, på förslag av den handläggande europeiska delegerade åklagaren, besluta att förena flera ärenden där flera olika europeiska delegerade åklagare genomfört utredningar mot samma person(er) med sikte inställt på lagföring i dessa ärenden vid domstolarna i en enda medlemsstat som, i enlighet med sin lagstiftning, har behörighet i vart och ett av dessa enskilda ärenden.

5. Så fort ett beslut har fattats om i vilken medlemsstat talan ska väckas, ska det utifrån nationell lagstiftning fastställas vilken nationell domstol i den medlemsstaten som är behörig.

6. Om så är nödvändigt för återvinning, administrativ uppföljning eller kontroll ska det centrala åklagarkontoret meddela behöriga nationella myndigheter, berörda parter och unionens relevanta institutioner, organ och byråer om beslutet att lagföra.

7. I de fall där åklagaren, efter att domstolen meddelat sin dom, har att besluta huruvida ett överklagande ska lämnas in, ska den europeiska delegerade åklagaren lämna in en rapport med ett förslag till beslut till den behöriga permanenta avdelningen och invänta dess instruktioner. Om det skulle vara omöjligt att invänta dessa instruktioner före utgången av den tidsfrist som fastställs i nationell lagstiftning ska den europeiska delegerade åklagaren ha rätt att lämna in överklagandet utan föregående instruktioner från den permanenta avdelningen, varefter den europeiska delegerade åklagaren utan dröjsmål ska lämna in rapporten till den permanenta avdelningen. Den permanenta avdelningen ska därefter instruera den europeiska delegerade åklagaren att antingen vidhålla eller återkalla överklagandet. Samma förfarande ska gälla när den handläggande europeiska delegerade åklagaren i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning intar en ståndpunkt under domstolsförfarandet som skulle leda till att ärendet avskrivs.

Artikel 37

Bevisning

1. Den bevisning som åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten eller den tilltalade lägger fram för en domstol får inte avisas enbart på grund av att bevisningen har inhämtats i en annan medlemsstat eller i enlighet med lagstiftningen i en annan medlemsstat.

2. Den behöriga domstolens befogenhet att fritt bedöma den bevisning som läggs fram av den tilltalade eller åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten ska inte påverkas av denna förordning.

Artikel 38

Avyttring av förverkade tillgångar

När den behöriga nationella domstolen, i enlighet med kraven och förfarandena enligt nationell lagstiftning, däribland den nationella lagstiftning genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU⁽¹⁾ införlivas, har fattat ett slutligt beslut om förverkande av egendom med anknytning till, eller vinning som härrör från, ett brott som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, ska sådana tillgångar eller sådan vinning avyttras i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning. Denna avyttring ska inte inverka menligt på unionens eller andra brottsoffers rätt att kompenseras för den skada de lidit.

AVSNITT 4

Bestämmelser om alternativ till lagföring

Artikel 39

Avskrivande av ärenden

1. Om lagföring har blivit omöjlig enligt lagstiftningen i den medlemsstat där den handläggande europeiska delegerade åklagaren finns, ska den permanenta avdelningen, med utgångspunkt i en rapport som tillhandahållits av den europeiska delegerade åklagare som handlägger ärendet i enlighet med artikel 35.1, besluta att avskriva ärendet mot en person av något av följande skäl:

- a) Den misstänkte eller tilltalade har avlidit eller den misstänkta eller tilltalade juridiska personen har försatts i likvidation.
- b) Den misstänkte eller tilltalade har en allvarlig psykisk störning.
- c) Den misstänkte eller tilltalade har beviljats amnesti.
- d) Den misstänkte eller tilltalade har beviljats immunitet, såvida den inte har upphävts.
- e) Den nationella preskriptionstiden för att väcka talan har löpt ut.
- f) Den misstänktes eller tilltalades ärende har redan avslutats med avseende på samma gärningar.
- g) Relevant bevismaterial saknas.

2. Ett beslut i enlighet med punkt 1 ska inte förhindra ytterligare utredningar på grundval av nya sakförhållanden som Europeiska åklagarmyndigheten inte hade kännedom om när beslutet fattades och vilka blev kända efter beslutet. Beslutet att återuppta utredningar på grundval av sådana nya sakförhållanden ska fattas av den behöriga permanenta avdelningen.

3. Om Europeiska åklagarmyndigheten har behörighet i enlighet med artikel 22.3, ska den inte avskriva ett ärende utan att först ha konsulterat de nationella myndigheterna i den medlemsstat som avses i artikel 25.6. I tillämpliga fall ska den permanenta avdelningen hänskjuta ärendet till de behöriga nationella myndigheterna i enlighet med artikel 34.6, 34.7 och 34.8.

Detsamma gäller om Europeiska åklagarmyndigheten utövar en behörighet i fråga om brott som avses i artikel 3.2 a och b i direktiv (EU) 2017/1371 och om de skador som unionens ekonomiska intressen åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas inte är större än de skador som något annat brottsoffer åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas.

4. Om ett ärende har avskrivits, ska Europeiska åklagarmyndigheten officiellt meddela de behöriga nationella myndigheterna och informera de berörda unionsinstitutionerna, unionsorganen och unionsbyråerna samt, när det är lämpligt enligt nationell lagstiftning, de misstänkta eller tilltalade samt brottsoffren om detta avskrivande. De avskrivna ärendena kan också hänskjutas till Olaf eller till behöriga nationella förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter för återvinning eller annan administrativ uppföljning.

AVSNITT 5

Bestämmelser om förenklade förfaranden

Artikel 40

Förenklade åtalsförfaranden

1. Om den tillämpliga nationella lagstiftningen föreskriver ett förenklat åtalsförfarande som syftar till att avsluta ärendet på grundval av villkor som avtalats med den misstänkte, får den handläggande europeiska delegerade åklagaren i enlighet med artiklarna 10.3 och 35.1 föreslå för den behöriga permanenta avdelningen att detta förfarande tillämpas i enlighet med de villkor som fastställs i nationell lagstiftning.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39).

Om Europeiska åklagarmyndigheten utövar en behörighet i fråga om brott som avses i artikel 3.2 a och b i direktiv (EU) 2017/1371 och om de skador som unionens ekonomiska intressen åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas inte är större än de skador som något annat brottsoffer åsamkats eller sannolikt kommer att åsamkas, ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren samråda med de nationella åklagarmyndigheterna innan han eller hon föreslår att ett förenklad åtalsförfarande ska tillämpas.

2. Den permanenta avdelningen ska fatta beslut om förslaget från den handläggande europeiska delegerade åklagaren med beaktande av följande grunder:

- a) Hur allvarligt brottet är, baserat främst på den skada som åsamkats.
- b) Hur villig den brottsmisstänkte är att ersätta den skada som orsakats av det rättsstridiga handlandet.
- c) Om tillämpning av förfarandet överensstämmer med de allmänna mål och grundläggande principer för Europeiska åklagarmyndigheten som anges i denna förordning.

Kollegiet ska i enlighet med artikel 9.2 anta riktlinjer för tillämpningen av dessa grunder.

3. Om den permanenta avdelningen samtycker till förslaget, ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren tillämpa det förenklade åtalsförfarandet i enlighet med de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och registrera det i ärendehanteringssystemet. När det förenklade åtalsförfarandet har avslutats efter att de villkor som avtalats med den misstänkte har uppfyllts, ska den permanenta avdelningen instruera den europeiska delegerade åklagaren att agera i syfte att avsluta ärendet.

KAPITEL VI

RÄTTSSÄKERHETSGARANTIER

Artikel 41

Misstänkta och tilltalades rättigheter

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska bedriva sin verksamhet i fullständig överensstämmelse med de rättigheter som fastställs för misstänkta och tilltalade i stadgan, inbegripet rätten till en opartisk domstol och rätten till försvar.

2. Misstänkta eller tilltalade vid Europeiska åklagarmyndighetens straffrättsliga förfaranden ska åtminstone åtnjuta de processuella rättigheter som fastställs i unionslagstiftningen, inklusive direktiv om misstänkta och tilltalades rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, så som de införlivats genom nationell lagstiftning, såsom

- a) rätt till tolkning och översättning, i enlighet med direktiv 2010/64/EU,
- b) rätt till information och tillgång till material rörande ärendet, i enlighet med direktiv 2012/13/EU,
- c) rätt till tillgång till försvarare och rätt att kontakta tredje parter och få en tredje part underrättad vid frihetsberövande, i enlighet med direktiv 2013/48/EU,
- d) rätt att tiga och rätt till oskuldspresumtion, i enlighet med direktiv (EU) 2016/343,
- e) rätt till rättshjälp, i enlighet med direktiv (EU) 2016/1919.

3. Utan att det påverkar de rättigheter som avses i detta kapitel ska misstänkta, tilltalade och andra personer som berörs av Europeiska åklagarmyndighetens ärenden åtnjuta samtliga processuella rättigheter som de i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning har tillgång till, inbegripet möjligheten att lägga fram bevisning, begära att experter utses eller att expertgranskning sker och att vittnen hörs samt att begära att Europeiska åklagarmyndigheten utverkar dessa åtgärder på försvarets vägnar.

Artikel 42

Rättslig prövning

1. Processuella beslut av Europeiska åklagarmyndigheten som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man ska kunna bli föremål för prövning vid de behöriga nationella domstolarna i enlighet med de krav och förfaranden som föreskrivs i nationell rätt. Detsamma gäller för Europeiska åklagarmyndighetens underlåtenhet att anta processuella beslut som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man och som den inom ramen för denna förordning hade en lagstadgad skyldighet att anta.

2. Europeiska unionens domstol ska vara behörig att meddela förhandsavgöranden i enlighet med artikel 267 i EUF-fördraget om
- giltigheten av Europeiska åklagarmyndighetens processuella beslut i den mån en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat direkt på grundval av unionsrätten,
 - tolkningen eller giltigheten av bestämmelser i unionsrätten, inklusive denna förordning,
 - tolkningen av artiklarna 22 och 25 i denna förordning med avseende på en behörighetskonflikt mellan Europeiska åklagarmyndigheten och de behöriga nationella myndigheterna.
3. Med avvikelse från punkt 1 i denna artikel ska Europeiska åklagarmyndighetens beslut att avskryva ett ärende, i den mån de bestrids direkt på grundval av unionsrätten, kunna bli föremål för prövning vid Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget.
4. Europeiska unionens domstol ska i enlighet med artikel 268 i EUF-fördraget vara behörig att avgöra tvister om skadestånd för skada som orsakats av Europeiska åklagarmyndigheten.
5. Europeiska unionens domstol ska i enlighet med artikel 272 i EUF-fördraget vara behörig att avgöra tvister om skiljedoms klausuler i avtal som ingåtts av Europeiska åklagarmyndigheten.
6. Europeiska unionens domstol ska i enlighet med artikel 270 i EUF-fördraget vara behörig att avgöra alla tvister i personalfrågor.
7. Europeiska unionens domstol ska vara behörig i fråga om avsättning av den europeiska chefsåklagaren eller av europeiska åklagare i enlighet med artikel 14.5 respektive 16.5.
8. Denna artikel påverkar inte rättslig prövning vid Europeiska unionens domstol i enlighet med artikel 263 fjärde stycket i EUF-fördraget av sådana beslut av Europeiska åklagarmyndigheten som påverkar registrerades rättigheter inom ramen för kapitel VIII och av Europeiska åklagarmyndighetens beslut som inte är processuella beslut, t.ex. Europeiska åklagarmyndighetens beslut om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, beslut om avsättning av europeiska delegerade åklagare som antagits i enlighet med artikel 17.3 i denna förordning eller andra administrativa beslut.

KAPITEL VII

BEHANDLING AV INFORMATION

Artikel 43

Europeiska åklagarmyndighetens tillgång till information

- Europeiska delegerade åklagare ska kunna erhålla all relevant information som finns lagrad i nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning samt andra relevanta register som tillhör offentliga myndigheter, på samma villkor som de som gäller enligt nationell lagstiftning i liknande ärenden.
- Europeiska åklagarmyndigheten ska även kunna erhålla all relevant information som faller inom dess behörighet och som finns lagrad i databaser och register som tillhör unionens institutioner, organ och byråer.

Artikel 44

Ärendehanteringssystem

- Europeiska åklagarmyndigheten ska inrätta ett ärendehanteringssystem som ska innehas och förvaltas i enlighet med de regler som fastställs i denna förordning och Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.
- Syftet med ärendehanteringssystemet ska vara följande:
 - Att stödja hanteringen av utredningar och lagföring som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten, särskilt genom hantering av interna informationsarbetsflöden och stöd till utredningsarbete i gränsöverskridande ärenden.
 - Att säkerställa säker tillgång till information om utredningar och lagföring vid det centrala åklagarkontoret samt för de europeiska delegerade åklagarna.

- c) Att möjliggöra korshänvisning till information och extraktion av data för operativ analys och statistiska ändamål.
- d) Att underlätta kontroll för att säkerställa att behandlingen av operativa personuppgifter är laglig och överensstämmer med relevanta bestämmelser i denna förordning.
3. Ärendehanteringssystemet kan kopplas till den säkra telekommunikationsförbindelse som avses i artikel 9 i rådets beslut 2008/976/RIF⁽¹⁾.
4. Ärendehanteringssystemet ska innehålla följande:
- a) Ett register över information som erhållits av Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 24, vilket även omfattar alla beslut med anknytning till denna information.
- b) Ett index över alla ärendeakter.
- c) All information från ärendeakterna lagrad i elektronisk form i ärendehanteringssystemet i enlighet med artikel 45.3.
- Indexet får inte innehålla några andra operativa personuppgifter än de uppgifter som behövs för att identifiera ärenden eller fastställa kopplingar mellan olika ärendeakter.
5. Vid behandlingen av operativa personuppgifter får Europeiska åklagarmyndigheten utöver ärendeakter endast upprätta automatiserade register i enlighet med denna förordning och Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Närmare uppgifter om sådana automatiserade register ska anmälas till Europeiska datatillsynsmannen.

Artikel 45

Europeiska åklagarmyndighetens ärendeakter

1. Om Europeiska åklagarmyndigheten beslutar att inleda en utredning eller utöva sin rätt att överta förfaranden i enlighet med denna förordning, ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren öppna en ärendeakt.

Ärendeakten ska innehålla all information och bevisning som är tillgänglig för den europeiska delegerade åklagaren avseende utredningen eller lagföringen vid Europeiska åklagarmyndigheten.

Sedan en utredning väl har inletts ska informationen från det register som avses i artikel 44.4 a läggas till ärendeakten.

2. Ärendeakten ska förvaltas av den handläggande europeiska delegerade åklagaren i enlighet med lagstiftningen i dennes medlemsstat.

Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning får inbegripa bestämmelser om organisationen och förvaltningen av ärendeakterna i den utsträckning som är nödvändig för att säkerställa att Europeiska åklagarmyndigheten fungerar som en enda myndighet. Tillgång till ärendeakten för misstänkta och tilltalade och andra personer som är involverade i förfarandena ska beviljas av den handläggande europeiska delegerade åklagaren i enlighet med lagstiftningen i åklagarens medlemsstat.

3. Europeiska åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem ska omfatta all information och bevisning från ärendeakten som får lagras i elektronisk form, i syfte att göra det möjligt för det centrala åklagarkontoret att utföra sina uppgifter i enlighet med denna förordning. Den handläggande europeiska delegerade åklagaren ska säkerställa att informationsinnehållet i ärendehanteringssystemet alltid återspeglar ärendeakten, särskilt att operativa personuppgifter som ingår i ärendehanteringssystemet raderas eller rättas närhelst sådana uppgifter har raderats eller rättats i motsvarande ärendeakt.

Artikel 46

Tillgång till ärendehanteringssystemet

Den europeiska chefsåklagaren, de biträdande europeiska chefsåklagarna, andra europeiska åklagare och de europeiska delegerade åklagarna ska ha direkt tillgång till registret och till indexet.

(1) Rådets beslut 2008/976/RIF av den 16 december 2008 om det europeiska rättsliga nätverket (EUT L 348, 24.12.2008, s. 130).

Den övervakande europeiska åklagaren samt den behöriga permanenta avdelningen ska vid utövandet av sina befogenheter i enlighet med artiklarna 10 och 12 ha direkt tillgång till information som lagras i elektronisk form i ärendehanteringssystemet. Den övervakande europeiska åklagaren ska ha direkt tillgång även till ärendeakten. Den behöriga permanenta avdelningen ska på egen begäran få tillgång till ärendeakten.

Andra europeiska delegerade åklagare får begära tillgång till information som lagras i elektronisk form i ärendehanteringssystemet samt till alla ärendeakter. Den handläggande europeiska delegerade åklagaren ska fatta beslut om beviljandet av sådan tillgång för andra europeiska delegerade åklagare i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning. Om tillgång inte beviljas, får ärendet hänskjutas till behörig permanent avdelning. Den behöriga permanenta avdelningen ska i den mån det är nödvändigt höra de berörda europeiska delegerade åklagarna och därefter fatta beslut i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning och denna förordning.

I Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning ska närmare bestämmelser fastställas för rätten till tillgång och förfarandet för att fastställa nivån av tillgång till ärendehanteringssystemet för den europeiska chefsåklagaren, de biträdande europeiska chefsåklagarna, andra europeiska åklagare, de europeiska delegerade åklagarna samt personalen vid Europeiska åklagarmyndigheten, i den mån som krävs för att de ska kunna utföra sitt arbete.

KAPITEL VIII

DATASKYDD

Artikel 47

Principer för behandling av personuppgifter

1. Följande bestämmelser gäller för personuppgifter:
 - a) De ska behandlas på ett lagenligt och korrekt sätt (lagenlig och korrekt behandling).
 - b) De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte vidarebehandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vidarebehandling för arkivändamål i allmänhetens intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska inte anses vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen, förutsatt att Europeiska åklagarmyndigheten vidtar lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter (ändamålsbegränsning).
 - c) De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering).
 - d) De ska vara korrekta och om nödvändigt hållas aktuella. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga raderas eller rättas utan dröjsmål, med beaktande av de ändamål för vilka de behandlas (noggrannhet).
 - e) De ska lagras i en form som inte gör det möjligt att identifiera de registrerade under längre tid än vad som krävs för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål i allmänhetens intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål, under förutsättning att Europeiska åklagarmyndigheten har fastställt lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter, särskilt genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder enligt kraven i denna förordning (lagringsminimering).
 - f) De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska ansvara för och kunna visa att punkt 1 efterlevs (ansvarsskyldighet) vid fullständig eller partiell automatiserad behandling av personuppgifter och vid annan behandling än automatiserad behandling av sådana personuppgifter som ingår i eller som avses ingå i ett register.

3. Behandling som utförs av Europeiska åklagarmyndigheten för något annat av de ändamål som anges i artikel 49 än det för vilket de operativa personuppgifterna samlas in ska tillåtas om
- a) Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med denna förordning är bemyndigad att behandla sådana operativa personuppgifter för ett sådant ändamål,
 - b) behandlingen är nödvändig och står i proportion till detta andra ändamål i enlighet med unionsrätten, och
 - c) användning av operativa personuppgifter i förekommande fall inte är förbjuden enligt den nationella processrätt som är tillämplig på de utredningsåtgärder som vidtas i enlighet med artikel 30. Tillämplig nationell processrättslagstiftning ska vara lagstiftningen i den medlemsstat där uppgifterna erhölls.

Artikel 48

Administrativa personuppgifter

1. Förordning (EG) nr 45/2001 ska vara tillämplig på alla administrativa personuppgifter som behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska fastställa lagringstiderna för administrativa personuppgifter i de dataskyddsbestämmelser som ingår i dess interna arbetsordning.

Artikel 49

Behandling av operativa personuppgifter

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska behandla operativa personuppgifter automatiserat eller i strukturerade manuella register i enlighet med denna förordning och enbart för något av följande ändamål:
 - a) Brottsutredningar och lagföringsåtgärder som genomförs i enlighet med denna förordning.
 - b) Informationsutbyte med behöriga myndigheter i medlemsstaterna i Europeiska unionen och med andra unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer i enlighet med denna förordning.
 - c) Samarbeta med tredjeländer och internationella organisationer i enlighet med denna förordning.
2. De kategorier av operativa personuppgifter och de kategorier av registrerade vars operativa personuppgifter Europeiska åklagarmyndigheten får behandla i det index som avses i artikel 44.4 b för varje ändamål som avses i punkt 1 i den här artikeln ska förtecknas i en bilaga i enlighet med punkt 3.
3. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 115 med avseende på upprättande av en förteckning över de kategorier av operativa personuppgifter och de kategorier av registrerade som avses i punkt 2 i den här artikeln samt uppdatering av denna förteckning för att beakta informationsteknikens utveckling och mot bakgrund av de framsteg som gjorts inom informationssamhället.

Om det är nödvändigt på grund av tvingande skäl till skyndsamhet, ska det förfarande som anges i artikel 116 tillämpas på delegerade akter som antas enligt denna punkt.

4. Europeiska åklagarmyndigheten får tillfälligt behandla operativa personuppgifter i syfte att fastställa huruvida dessa uppgifter är relevanta för dess arbetsuppgifter och för de ändamål som avses i punkt 1. Kollegiet ska, på förslag från den europeiska chefsåklagaren och efter att ha hört Europeiska datatillsynsmannen, ytterligare precisera villkoren för behandlingen av sådana operativa personuppgifter, särskilt när det gäller tillgång till och användning av uppgifterna samt tidsfrister för lagring och radering av uppgifterna.
5. Europeiska åklagarmyndigheten ska behandla operativa personuppgifter på ett sådant sätt att det kan fastställas vilken myndighet som tillhandahållit uppgifterna eller var uppgifterna har hämtats.
6. Vid tillämpning av artiklarna 57–62 ska Europeiska åklagarmyndigheten i relevanta fall agera i överensstämmelse med nationell processrätt avseende skyldigheten att ge den registrerade information och möjligheterna att utelägna, begränsa eller skjuta upp tillhandahållandet av denna information. I förekommande fall ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren rådgöra med andra europeiska delegerade åklagare innan han eller hon fattar ett beslut vad gäller artiklarna 57–62.

Artikel 50

Tidsfrister för lagring av operativa personuppgifter

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska regelbundet göra en översyn av behovet av lagring av de behandlade operativa personuppgifterna. En sådan översyn ska göras senast tre år efter det att de operativa personuppgifterna behandlades för första gången och därefter vart tredje år. Om operativa personuppgifter lagras under en period som överstiger fem år, ska Europeiska datatillsynsmannen informeras om detta.
2. Operativa personuppgifter som behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten får inte lagras längre än fem år efter det att en friande dom i målet vunnit laga kraft; om den anklagade befanns skyldig ska tidsfristen förlängas till dess att den ålagda påföljden har verkställts eller inte längre kan verkställas enligt den dömande medlemsstatens lagstiftning.
3. Innan en av de tidsfrister som anges i punkt 2 löper ut ska Europeiska åklagarmyndigheten göra en översyn av behovet av fortsatt lagring av de operativa personuppgifterna, om och så länge som detta är nödvändigt för att den ska kunna utföra sina uppgifter. Skälen till fortsatt lagring ska motiveras och registreras. Om något beslut om fortsatt lagring av operativa personuppgifter inte fattas, ska uppgifterna automatiskt raderas.

Artikel 51

Åtskillnad mellan olika kategorier av registrerade

Europeiska åklagarmyndigheten ska i tillämpliga fall och i möjligaste mån göra en tydlig åtskillnad mellan operativa personuppgifter som rör olika kategorier av registrerade, såsom

- a) personer för vilka det finns tungt vägande skäl att anta att de har begått eller står i begrepp att begå ett brott,
- b) personer som dömts för brott,
- c) brottsoffer eller personer för vilka vissa omständigheter ger anledning att tro att de kan vara brottsoffer, och
- d) andra som berörs av ett brott, såsom personer som kan komma att kallas att vittna i samband med brottsutredningar eller senare straffrättsliga förfaranden, personer som kan ge information om brott eller personer med kontakter med eller band till någon av de personer som avses i leden a och b.

Artikel 52

Åtskillnad mellan operativa personuppgifter och kontroll av personuppgifternas kvalitet

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska så långt möjligt skilja mellan operativa personuppgifter som grundar sig på fakta och operativa personuppgifter som grundar sig på personliga bedömningar.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska vidta alla rimliga åtgärder för att se till att operativa personuppgifter som är felaktiga, ofullständiga eller inaktuella inte överförs eller görs tillgängliga. Europeiska åklagarmyndigheten ska därför i den mån det är praktiskt möjligt kontrollera de operativa personuppgifternas kvalitet innan dessa överförs eller görs tillgängliga. Vid all överföring av operativa personuppgifter ska Europeiska åklagarmyndigheten i möjligaste mån lägga till sådan nödvändig information som gör det möjligt för mottagaren att bedöma i vilken grad de operativa personuppgifterna är korrekta, fullständiga och tillförlitliga samt i vilken utsträckning de är aktuella.
3. Om det visar sig att felaktiga operativa personuppgifter har överförts eller att operativa personuppgifter olagligen har överförts, ska mottagaren omedelbart underrättas om detta. I sådana fall ska de operativa personuppgifterna rättas eller raderas eller behandlingen begränsas i enlighet med artikel 61.

Artikel 53

Särskilda villkor för behandling

1. När det krävs enligt denna förordning, ska Europeiska åklagarmyndigheten söra för särskilda villkor för behandling och informera mottagaren av sådana operativa personuppgifter om dessa villkor och kravet att uppfylla dem.

2. Europeiska åklagarmyndigheten ska rätta sig efter de särskilda behandlingsvillkor för behandlingen som anges av en nationell myndighet i enlighet med artikel 9.3 och 9.4 i direktiv (EU) 2016/680.

Artikel 54

Överföring av operativa personuppgifter till unionens institutioner, organ och byråer

1. Med förbehåll för ytterligare begränsningar enligt denna förordning, i synnerhet artikel 53, får Europeiska åklagarmyndigheten endast överföra operativa personuppgifter till unionens andra institutioner, organ eller byråer, om uppgifterna är nödvändiga för det legitima utförandet av uppgifter som omfattas av befogenheterna för dessa andra unionsinstitutioner, unionsorgan eller unionsbyråer.

2. Om de operativa personuppgifterna har överförts på begäran av andra unionsinstitutioner, unionsorgan eller unionsbyråer, ska både den personuppgiftsansvarige och mottagaren vara ansvariga för överföringens lagenlighet.

Europeiska åklagarmyndigheten ska vara skyldig att kontrollera de andra unionsinstitutionernas, unionsorganens eller unionsbyråernas behörighet och preliminärt bedöma om överföringen av de operativa personuppgifterna är nödvändig. Om det uppstår tveksamhet om nödvändigheten, ska Europeiska åklagarmyndigheten begära ytterligare information från mottagaren.

Den andra unionsinstitutionen eller unionsbyrån eller det andra unionsorganet ska säkerställa att det senare går att kontrollera att överföringen av de operativa personuppgifterna var nödvändig.

3. De andra unionsinstitutionerna, unionsorganen eller unionsbyråerna får endast behandla de operativa personuppgifterna för de ändamål för vilka de överfördes.

Artikel 55

Behandling av särskilda kategorier av operativa personuppgifter

1. Behandling av operativa personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter i syfte att unikt identifiera en fysisk person samt operativa personuppgifter om hälsa eller operativa personuppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska endast vara tillåten om det är absolut nödvändigt för Europeiska åklagarmyndighetens utredningar, under förutsättning att det vidtas lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter och de kompletterar andra operativa personuppgifter som redan behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten.

2. Dataskyddsombudet ska omedelbart informeras om denna artikel tillämpas.

Artikel 56

Automatiserat individuellt beslutsfattande, inbegripet profilering

Den registrerade ska ha rätt att inte bli föremål för ett beslut av Europeiska åklagarmyndigheten vilket enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, och har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne.

Artikel 57

Information om och villkor för utövandet av den registrerades rättigheter

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska vidta rimliga åtgärder för att tillhandahålla den registrerade all information som avses i artikel 58. Åklagarmyndigheten ska tillhandahålla alla meddelanden enligt artiklarna 56, 59–62 och 75 som avser behandling i en koncis, begriplig och lättillgänglig form och på ett klart och tydligt språk. Informationen ska tillhandahållas på lämpligt sätt, inbegripet elektroniskt. Som en allmän regel ska den personuppgiftsansvarige tillhandahålla informationen i samma format som begäran.

2. Europeiska åklagarmyndigheten ska underlätta utövandet av den registrerades rättigheter enligt artiklarna 58–62.

3. Europeiska åklagarmyndigheten ska utan onödigt dröjsmål skriftligen informera den registrerade om uppföljningen av hans eller hennes begäran och under alla omständigheter senast tre månader efter mottagandet av den registrerades begäran.

4. Europeiska åklagarmyndigheten ska se till att den information som tillhandahålls enligt artikel 58 och alla meddelanden eller åtgärder enligt artiklarna 56, 59–62 och 75 tillhandahålls kostnadsfritt. Om en registrerads begäran är uppenbart oggrundad eller orimlig, särskilt på grund av att den är repetitiv, får Europeiska åklagarmyndigheten antingen

- a) ta ut en rimlig avgift, med beaktande av de administrativa kostnaderna för tillhandahållandet av informationen eller meddelandet eller vidtagandet av den åtgärd som begärs, eller
- b) vägra att tillmötesgå begäran.

Det åligger Europeiska åklagarmyndigheten att visa att begäran är uppenbart oggrundad eller orimlig.

5. Om Europeiska åklagarmyndigheten har rimliga skäl att betvivla identiteten hos den fysiska person som lämnar in en begäran enligt artiklarna 59 eller 61, får Europeiska åklagarmyndigheten begära att ytterligare information som är nödvändig för att bekräfta den registrerades identitet ska tillhandahållas.

Artikel 58

Information som ska göras tillgänglig för eller lämnas till den registrerade

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska göra åtminstone följande information tillgänglig för den registrerade:

- a) Europeiska åklagarmyndighetens identitet och kontaktuppgifter.
- b) Dataskyddsombudets kontaktuppgifter.
- c) Ändamålen med den behandling för vilken de operativa personuppgifterna är avsedda.
- d) Rätten att lämna in ett klagomål till Europeiska datatillsynsmannen och dennes kontaktuppgifter.
- e) Förekomsten av rätten att av Europeiska åklagarmyndigheten begära tillgång till och rättelse eller radering av operativa personuppgifter och begränsning av behandlingen av operativa personuppgifter som rör den registrerade.

2. Utöver den information som avses i punkt 1, ska Europeiska åklagarmyndigheten i specifika fall ge den registrerade följande information, för att göra det möjligt för honom eller henne att utöva sina rättigheter:

- a) Behandlingens rättsliga grund.
- b) Den period under vilken de operativa personuppgifterna kommer att lagras eller, om detta inte är möjligt, de kriterier som används för att fastställa denna period.
- c) I tillämpliga fall, kategorierna av mottagare av de operativa personuppgifterna, inbegripet i tredjeländer eller internationella organisationer.
- d) Vid behov ytterligare information, i synnerhet om de operativa personuppgifterna samlas in utan den registrerades vetskap.

3. Europeiska åklagarmyndigheten får senarelägga, begränsa eller utelämna tillhandahållandet av informationen till den registrerade enligt punkt 2, i den utsträckning och så länge en sådan åtgärd är nödvändig och proportionell i ett demokratiskt samhälle med hänsyn tagen till den berörda fysiska personens grundläggande rättigheter och berättigade intressen, i syfte att

- a) undvika att hindra offentliga eller rättsliga undersökningar, utredningar eller förfaranden,
- b) undvika menlig inverkan på förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av brott eller verkställighet av straffrättsliga påföljder,
- c) skydda den allmänna säkerheten i medlemsstaterna i Europeiska unionen,
- d) skydda den nationella säkerheten i medlemsstaterna i Europeiska unionen,
- e) skydda andra personers rättigheter och friheter.

Artikel 59

Den registrerades rätt till tillgång

Den registrerade ska ha rätt att av Europeiska åklagarmyndigheten få bekräftelse på huruvida operativa personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till de operativa personuppgifterna och följande information:

- a) Ändamålet med behandlingen och dess rättsliga grund.
- b) De kategorier av operativa personuppgifter som behandlingen gäller.
- c) De mottagare eller kategorier av mottagare till vilka de operativa personuppgifterna har lämnats ut, särskilt mottagare i tredjeländer eller internationella organisationer.
- d) Om möjligt, den förutsedda period under vilken de operativa personuppgifterna kommer att lagras eller, om detta inte är möjligt, de kriterier som används för att fastställa denna period.
- e) Förekomsten av rätten att av Europeiska åklagarmyndigheten begära rättelse eller radering av operativa personuppgifter eller begränsning av behandling av operativa personuppgifter som rör den registrerade.
- f) Rätten att lämna in ett klagomål till Europeiska datatillsynsmannen och dennes kontaktuppgifter.
- g) Meddelande om vilka operativa personuppgifter som håller på att behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter härstammar.

Artikel 60

Begränsningar av rätten till tillgång

1. Europeiska åklagarmyndigheten får helt eller delvis begränsa den registrerades rätt till tillgång i den utsträckning och så länge en sådan partiell eller fullständig begränsning utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle med hänsyn tagen till den berörda fysiska personens grundläggande rättigheter och berättigade intressen, i syfte att

- a) undvika att hindra offentliga eller rättsliga undersökningar, utredningar eller förfaranden,
- b) undvika menlig inverkan på förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av brott eller verkställighet av straffrättsliga påföljder,
- c) skydda den allmänna säkerheten i medlemsstaterna i Europeiska unionen,
- d) skydda den nationella säkerheten i medlemsstaterna i Europeiska unionen,
- e) skydda andra personers rättigheter och friheter.

2. Om tillhandahållande av sådan information skulle undergräva ett ändamål enligt punkt 1, ska Europeiska åklagarmyndigheten endast underrätta den berörda registrerade om att kontrollerna har utförts, utan att lämna information som skulle kunna röja för honom eller henne huruvida operativa personuppgifter om honom eller henne behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten eller inte.

Europeiska åklagarmyndigheten ska underrätta den registrerade om möjligheten att lämna in ett klagomål till Europeiska datatillsynsmannen mot Europeiska åklagarmyndighetens beslut eller begära rättslig prövning av detta vid Europeiska unionens domstol.

3. Europeiska åklagarmyndigheten ska dokumentera de sakliga och rättsliga grunderna för beslutet. Denna information ska på begäran göras tillgänglig för Europeiska datatillsynsmannen.

Artikel 61

Rätt till rättelse eller radering av operativa personuppgifter och begränsning av behandling

1. Den registrerade ska ha rätt att av Europeiska åklagarmyndigheten utan onödigt dröjsmål få felaktiga operativa personuppgifter som rör honom eller henne rättade. Med beaktande av ändamålet med behandlingen, ska den registrerade ha rätt att komplettera ofullständiga operativa personuppgifter, bland annat genom att tillhandahålla ett kompletterande utlåtande.

2. Europeiska åklagarmyndigheten ska radera operativa personuppgifter utan onödigt dröjsmål och den registrerade ska ha rätt att utan onödigt dröjsmål få operativa personuppgifter som rör honom eller henne raderade av Europeiska åklagarmyndigheten, när behandlingen strider mot artikel 47, 49 eller 55 eller om de operativa personuppgifterna måste raderas för att uppfylla en rättslig förpliktelse som åvilar Europeiska åklagarmyndigheten.

3. I stället för radering ska Europeiska åklagarmyndigheten begränsa behandling om

- a) den registrerade bestrider de operativa personuppgifternas korrekthet och korrektheten eller felaktigheten inte kan fastställas, eller
- b) de operativa personuppgifterna måste sparas som bevisning.

Om behandlingen begränsas enligt första stycket led a, ska Europeiska åklagarmyndigheten underrätta den registrerade innan begränsningen av behandlingen upphävs.

4. Om behandlingen begränsas enligt punkt 3, ska sådana operativa personuppgifter, med undantag för lagring, endast behandlas för att skydda rättigheterna för den registrerade eller för någon annan fysisk eller juridisk person som är part i Europeiska åklagarmyndighetens förfaranden eller för de ändamål som anges i punkt 3 b.

5. Europeiska åklagarmyndigheten ska skriftligen underrätta den registrerade om eventuell vägran att rätta eller radera operativa personuppgifter eller begränsa behandlingen och om skälen till vägran. Europeiska åklagarmyndigheten får helt eller delvis begränsa skyldigheten att tillhandahålla sådan information i den utsträckning som en sådan begränsning utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle med hänsyn tagen till den berörda fysiska personens grundläggande rättigheter och berättigade intressen, i syfte att

- a) undvika att hindra offentliga eller rättsliga undersökningar, utredningar eller förfaranden,
- b) undvika menlig inverkan på förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av brott eller verkställighet av straffrättsliga påföljder,
- c) skydda den allmänna säkerheten i medlemsstaterna i Europeiska unionen,
- d) skydda den nationella säkerheten i medlemsstaterna i Europeiska unionen,
- e) skydda andra personers rättigheter och friheter.

Europeiska åklagarmyndigheten ska underrätta den registrerade om möjligheten att lämna in ett klagomål till Europeiska datatillsynsmannen mot Europeiska åklagarmyndighetens beslut eller begära rättslig prövning av detta vid Europeiska unionens domstol.

6. Europeiska åklagarmyndigheten ska meddela varje rättelse av felaktiga operativa personuppgifter till den behöriga myndighet från vilken de felaktiga operativa personuppgifterna kommer.

7. Europeiska åklagarmyndigheten ska, när operativa personuppgifter har rättsats eller raderats eller deras behandling har begränsats i enlighet med punkterna 1, 2 och 3, underrätta mottagarna och informera dem om att de måste rätta eller radera de operativa personuppgifterna eller begränsa behandlingen av de operativa personuppgifterna som utförs under deras ansvar.

Artikel 62

Den registrerades utövande av rättigheter och kontroll genom Europeiska datatillsynsmannen

1. I de fall som avses i artiklarna 58.3, 60.2 och 61.5 får den registrerades rättigheter också utövas genom Europeiska datatillsynsmannen.

2. Europeiska åklagarmyndigheten ska underrätta den registrerade om möjligheten att utöva sina rättigheter genom Europeiska datatillsynsmannen i enlighet med punkt 1.

3. Om den rättighet som avses i punkt 1 utövas, ska Europeiska datatillsynsmannen åtminstone underrätta den registrerade om att alla nödvändiga kontroller eller en översyn genom Europeiska datatillsynsmannen har ägt rum. Europeiska datatillsynsmannen ska också underrätta den registrerade om rätten att begära rättslig prövning av Europeiska datatillsynsmannens beslut vid Europeiska unionens domstol.

Artikel 63

Europeiska åklagarmyndighetens skyldigheter

1. Med beaktande av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt de vad gäller sannolikhetsgrad och allvar varierande riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, ska Europeiska åklagarmyndigheten genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med denna förordning. Dessa åtgärder ska ses över och uppdateras vid behov.

2. Om det står i proportion till behandlingen, ska de åtgärder som avses i punkt 1 omfatta Europeiska åklagarmyndighetens genomförande av lämpliga strategier för dataskydd.

Artikel 64

Gemensamt personuppgiftsansvariga

1. Om Europeiska åklagarmyndigheten tillsammans med en eller flera personuppgiftsansvariga gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen, ska de vara gemensamt personuppgiftsansvariga. De ska på ett transparent sätt fastställa sitt respektive ansvar för efterlevnaden av sina dataskyddsskyldigheter, särskilt vad gäller utövat av den registrerades rättigheter och deras respektive skyldigheter att tillhandahålla informationen, genom ett inbördes arrangemang, såvida inte, och i den mån som, de personuppgiftsansvarigas respektive skyldigheter fastställs i unionsrätten eller i en av Europeiska unionens medlemsstaters nationella lagstiftning som de personuppgiftsansvariga omfattas av. Inom ramen för arrangemanget får en gemensam kontaktpunkt för de registrerade utses.

2. Det arrangemang som avses i punkt 1 ska på lämpligt sätt återspegla de gemensamt personuppgiftsansvarigas respektive roller och förhållanden gentemot registrerade. Det väsentliga innehållet i arrangemanget ska göras tillgängligt för den registrerade.

3. Oavsett formerna för det arrangemang som avses i punkt 1, får den registrerade utöva sina rättigheter enligt denna förordning med avseende på och emot var och en av de personuppgiftsansvariga.

Artikel 65

Personuppgiftsbiträde

1. Om en behandling ska genomföras på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar, ska Europeiska åklagarmyndigheten endast anlita personuppgiftsbiträden som ger tillräckliga garantier om att de kommer att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i denna förordning och säkerställer att den registrerades rättigheter skyddas.

2. Personuppgiftsbiträdet får inte anlita ett annat personuppgiftsbiträde utan att ett särskilt eller allmänt skriftligt förhandstillstånd har erhållits av Europeiska åklagarmyndigheten. Om ett allmänt skriftligt tillstånd har erhållits, ska personuppgiftsbiträdet alltid informera Europeiska åklagarmyndigheten om eventuella planer på att anlita nya personuppgiftsbiträden eller ersätta personuppgiftsbiträden, så att den personuppgiftsansvarige har möjlighet att göra invändningar mot sådana förändringar.

3. När uppgifter behandlas av ett personuppgiftsbiträde, ska hanteringen regleras genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt en av Europeiska unionens medlemsstaters nationella lagstiftning som är bindande för personuppgiftsbiträdet med avseende på Europeiska åklagarmyndigheten och i vilken föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av operativa personuppgifter och kategorier av registrerade samt Europeiska åklagarmyndighetens skyldigheter och rättigheter anges. Avtalet eller den andra rättsakten ska särskilt föreskriva att personuppgiftsbiträdet

- a) endast ska handla enligt instruktioner från den personuppgiftsansvarige,
- b) ska säkerställa att personer med behörighet att behandla de operativa personuppgifterna har åtagit sig att iaktta konfidentialitet eller omfattas av en lämplig lagstadgad tystnadsplikt,
- c) på lämpligt sätt ska bistå den personuppgiftsansvarige att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om den registrerades rättigheter,
- d) beroende på vad Europeiska åklagarmyndigheten väljer, ska radera eller återlämna alla operativa personuppgifter till Europeiska åklagarmyndigheten efter det att tillhandahållandet av behandlingstjänsterna har avslutats och radera befintliga kopior, såvida inte lagring av de operativa personuppgifterna krävs enligt unionsrätten eller en av Europeiska unionens medlemsstaters nationella lagstiftning.

- e) ska ge Europeiska åklagarmyndigheten tillgång till all information som krävs för att visa att de skyldigheter som fastställs i denna artikel har fullgjorts,
 - f) ska respektera de villkor som avses i punkterna 2 och 3 för anlåtande av ett annat personuppgiftsbiträde.
4. Det avtal eller den andra rättsakt som avses i punkt 3 ska vara i skriftlig form, inbegripet i elektronisk form.
5. Om ett personuppgiftsbiträde överträder denna förordning genom att fastställa ändamålen med och medlen för behandlingen, ska personuppgiftsbiträdet anses vara personuppgiftsansvarig med avseende på den behandlingen.

Artikel 66

Behandling under den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets överinseende

Personuppgiftsbiträdet och alla personer som utför arbete under Europeiska åklagarmyndighetens eller personuppgiftsbitrådets överinseende och får tillgång till operativa personuppgifter får endast behandla dessa på instruktion från Europeiska åklagarmyndigheten, såvida han eller hon inte är skyldig att göra det enligt unionsrätten eller en av Europeiska unionens medlemsstaters nationella lagstiftning.

Artikel 67

Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska, med beaktande av den senaste utvecklingen, kostnaden för genomförande, behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt de vad gäller sannolikhetsgrad och allvar varierande riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, både vid tidpunkten då metoden för behandlingen fastställs och under själva behandlingen, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, såsom pseudonymisering, vilka är utformade för genomförande av principer om dataskydd, såsom dataminimering, på ett effektivt sätt och för integrering av de nödvändiga skyddsåtgärderna i behandlingen, för att uppfylla kraven i denna förordning och skydda den registrerades rättigheter.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att, i standardfallet, endast operativa personuppgifter som är adekvata och relevanta och inte överdrivet omfattande med hänsyn till behandlingens ändamål behandlas. Denna skyldighet gäller mängden insamlade operativa personuppgifter, behandlingens omfattning, lagringstiden och tillgängligheten. Framför allt ska dessa åtgärder säkerställa att operativa personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer.

Artikel 68

Register över kategorier av behandling

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska föra ett register över alla kategorier av behandling som den ansvarar för. Detta register ska innehålla samtliga följande uppgifter:
 - a) Dess egna kontaktuppgifter samt dataskyddsombudets namn och kontaktuppgifter.
 - b) Ändamålen med behandlingen.
 - c) En beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av operativa personuppgifter.
 - d) De kategorier av mottagare som de operativa personuppgifterna har lämnats eller ska lämnas ut till, inbegripet mottagare i tredjeländer eller internationella organisationer.
 - e) Överföringar av operativa personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, inbegripet identifiering av tredjelandet eller den internationella organisationen.
 - f) Om möjligt, de förutsedda tidsfristerna för radering av de olika kategorierna av uppgifter.
 - g) Om möjligt, en allmän beskrivning av de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som avses i artikel 73.
2. Det register som avses i punkt 1 ska upprättas skriftligen, inbegripet i elektronisk form.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska på begäran göra registret tillgängligt för Europeiska datatillsynsmannen.

Artikel 69

Loggning när det gäller automatiserad behandling

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska föra logg över samtliga följande typer av behandlingar i automatiserade data-behandlingsystem: insamling, ändring, läsning, utlämning, inklusive överföringar, sammanförande och radering av operativa personuppgifter som används för operativa ändamål. Loggarna över läsning och utlämning ska göra det möjligt att fastställa motivering, datum och tidpunkt för sådan behandling, vem som har läst eller lämnat ut operativa personuppgifter samt i möjligaste mån vilka som har fått tillgång till de operativa personuppgifterna.
2. Loggarna bör endast användas för att kontrollera om behandlingen är laglig, för egenkontroll, för att säkerställa de operativa personuppgifternas integritet och säkerhet samt inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Sådana loggar ska raderas efter tre år, om de inte krävs för en pågående kontroll.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska på begäran göra loggarna tillgängliga för Europeiska datatillsynsmannen.

Artikel 70

Samarbete med Europeiska datatillsynsmannen

Europeiska åklagarmyndigheten ska på begäran samarbeta med Europeiska datatillsynsmannen vid fullgörandet av sina uppgifter.

Artikel 71

Konsekvensbedömning avseende dataskydd

1. Om en typ av behandling, särskilt vid användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, ska Europeiska åklagarmyndigheten före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av operativa personuppgifter.
2. Den bedömning som avses i punkt 1 ska åtminstone innehålla en allmän beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter, de åtgärder som planeras för att hantera dessa risker, skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av operativa personuppgifter och för att visa att denna förordning efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Artikel 72

Förhandssamråd med Europeiska datatillsynsmannen

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska samråda med Europeiska datatillsynsmannen före behandling som kommer att ingå i ett nytt register som ska inrättas, om
 - a) en konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artikel 71 visar att behandlingen skulle leda till en hög risk, om inte Europeiska åklagarmyndigheten vidtar åtgärder för att minska risken, eller
 - b) typen av behandling, särskilt vid användning av ny teknik eller nya rutiner eller förfaranden, medför en hög risk för de registrerades rättigheter och friheter.
2. Europeiska datatillsynsmannen får upprätta en förteckning över de olika typer av uppgiftsbehandling som omfattas av förhandssamråd enligt punkt 1.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska förse Europeiska datatillsynsmannen med den konsekvensbedömning avseende dataskydd som anges i artikel 71, och på begäran med eventuell övrig information som gör att Europeiska datatillsynsmannen kan göra en bedömning av behandlingens överensstämmelse och särskilt av riskerna för skyddet av den registrerades operativa personuppgifter och av därmed sammanhängande skyddsåtgärder.

4. Om Europeiska datatillsynsmannen anser att den planerade behandling som avses i punkt 1 i denna artikel skulle stå i strid med denna förordning, särskilt om Europeiska åklagarmyndigheten inte i tillräcklig mån har fastställt eller reducerat risken, ska Europeiska datatillsynsmannen inom en period på upp till sex veckor från det att begäran om samråd har mottagits ge Europeiska åklagarmyndigheten skriftliga råd i enlighet med sina befogenheter enligt artikel 85. Denna period får förlängas med en månad med hänsyn till hur komplicerad den planerade behandlingen är. Europeiska datatillsynsmannen ska informera Europeiska åklagarmyndigheten om en sådan förlängning inom en månad från det att begäran om samråd har mottagits, tillsammans med orsakerna till förseningen.

Artikel 73

Säkerhet i samband med behandling av operativa personuppgifter

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska, med beaktande av den senaste utvecklingen och genomförandekostnader och med hänsyn till behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt de vad gäller sannolikhetsgrad och allvar varierande riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken, i synnerhet när det gäller behandling av de särskilda kategorier av operativa personuppgifter som avses i artikel 55.
2. När det gäller automatiserad behandling, ska Europeiska åklagarmyndigheten efter en utvärdering av riskerna genomföra åtgärder som är avsedda att
 - a) vägra varje obehörig person åtkomst till utrustning för databehandling som används för behandling (åtkomstskydd för utrustning),
 - b) förhindra obehörig läsning, kopiering, ändring eller radering av datamedier (kontroll av datamedier),
 - c) förhindra obehörig registrering av uppgifter och obehörig åtkomst till, ändring av eller radering av lagrade operativa personuppgifter (lagringskontroll),
 - d) förhindra att obehöriga kan använda automatiserade behandlingssystem med hjälp av utrustning för dataöverföring (användarkontroll),
 - e) säkerställa att personer som är behöriga att använda ett automatiserat behandlingssystem endast har tillgång till operativa personuppgifter som omfattas av deras behörighet (åtkomstkontroll),
 - f) säkerställa att det kan kontrolleras och fastställas till vilka organ operativa personuppgifter har överförts eller kan överföras och för vilka organ uppgifterna har gjorts tillgängliga eller kan göras tillgängliga med hjälp av dataöverföring (kommunikationskontroll),
 - g) säkerställa att det är möjligt att i efterhand kontrollera och fastställa vilka operativa personuppgifter som har förts in i ett automatiserat databehandlingssystem samt när och av vem uppgifterna infördes (indatakontroll),
 - h) förhindra obehörig läsning, kopiering, ändring eller radering av operativa personuppgifter i samband med överföring av operativa personuppgifter eller under transport av databäare (transportkontroll),
 - i) säkerställa att de system som används kan återställas vid störningar (återställande),
 - j) säkerställa att systemet fungerar, att funktionsfel rapporteras (driftsäkerhet) och att de lagrade operativa personuppgifterna inte kan förvanskas genom funktionsfel i systemet (dataintegritet).

Artikel 74

Anmälan av en personuppgiftsincident till Europeiska datatillsynsmannen

1. Vid en personuppgiftsincident ska Europeiska åklagarmyndigheten utan onödigt dröjsmål och om möjligt senast 72 timmar efter att ha fått vetskap om den anmäla personuppgiftsincidenten till Europeiska datatillsynsmannen, såvida det inte är osannolikt att personuppgiftsincidenten medför en risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Om anmälan till Europeiska datatillsynsmannen inte görs inom 72 timmar, ska den åtföljas av en motivering till förseningen.

2. Den anmälan som avses i punkt 1 ska åtminstone
 - a) beskriva personuppgiftsincidentens art, om möjligt inbegripet de kategorier av och det ungefärliga antalet registrerade som berörs samt de kategorier av och det ungefärliga antalet personuppgiftsposter som berörs,
 - b) förmedla dataskyddsombudets namn och kontaktuppgifter,
 - c) beskriva de sannolika konsekvenserna av personuppgiftsincidenten, och
 - d) beskriva de åtgärder som Europeiska åklagarmyndigheten har vidtagit eller föreslagit för att åtgärda personuppgiftsincidenten, om lämpligt inbegripet åtgärder för att mildra dess potentiella negativa effekter.
3. Om och i den utsträckning som det inte är möjligt att tillhandahålla den information som avses i punkt 2 samtidigt, får informationen tillhandahållas i omgångar utan onödigt ytterligare dröjsmål.
4. Europeiska åklagarmyndigheten ska dokumentera alla personuppgiftsincidenter som avses i punkt 1, inbegripet omständigheterna kring personuppgiftsincidenten, dess effekter och de korrigerande åtgärder som vidtagits. Dokumentationen ska göra det möjligt för Europeiska datatillsynsmannen att kontrollera efterlevnaden av denna artikel.
5. Om personuppgiftsincidenten rör personuppgifter som har överförts av eller till en annan personuppgiftsansvarig, ska Europeiska åklagarmyndigheten utan onödigt dröjsmål förmedla den information som avses i punkt 3 till den personuppgiftsansvarige.

Artikel 75

Information till den registrerade om en personuppgiftsincident

1. Om personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, ska Europeiska åklagarmyndigheten utan onödigt dröjsmål informera den registrerade om personuppgiftsincidenten.
2. Den information till den registrerade som avses i punkt 1 i denna artikel ska innehålla en tydlig och klar beskrivning av personuppgiftsincidentens art och åtminstone de upplysningar och de rekommendationer som anges i artikel 74.2 b, c och d.
3. Information till den registrerade i enlighet med punkt 1 krävs inte om något av följande villkor är uppfyllt:
 - a) Europeiska åklagarmyndigheten har genomfört lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder och dessa åtgärder har tillämpats på de personuppgifter som påverkades av personuppgiftsincidenten, i synnerhet sådana som ska göra uppgifterna oläsbara för alla personer som inte är behöriga att få tillgång till personuppgifterna, såsom kryptering.
 - b) Europeiska åklagarmyndigheten har vidtagit ytterligare åtgärder som säkerställer att den höga risk för registrerades rättigheter och friheter som avses i punkt 1 sannolikt inte längre kommer att uppstå.
 - c) Det skulle inbegripa en oproportionell ansträngning. I så fall ska i stället allmänheten informeras eller en liknande åtgärd vidtas, genom vilken de registrerade informeras på ett lika effektivt sätt.
4. Om Europeiska åklagarmyndigheten inte redan har informerat den registrerade om personuppgiftsincidenten, får Europeiska datatillsynsmannen, efter att ha bedömt sannolikheten för att personuppgiftsincidenten medför en hög risk, kräva att Europeiska åklagarmyndigheten gör detta eller besluta att något av de villkor som avses i punkt 3 har uppfyllts.
5. Den information till den registrerade som avses i punkt 1 i denna artikel kan senareläggas, begränsas eller utelämnas på de villkor och av de skäl som avses i artikel 60.3.

Artikel 76

Tillåten tillgång till operativa personuppgifter inom Europeiska åklagarmyndigheten

Endast den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna och bemyndigad personal som bistår dem får, i syfte att fullgöra sina uppgifter och inom de tidsgränser som fastställs i denna förordning, ha tillgång till de operativa personuppgifter som behandlas av Europeiska åklagarmyndigheten.

*Artikel 77***Utseende av dataskyddsbudet**

1. Kollegiet ska utse ett dataskyddsbud på grundval av ett förslag från den europeiska chefsåklagaren. Dataskyddsbudet ska vara en medlem av personalen som särskilt utnämns till detta. Vid utförandet av sina uppgifter ska dataskyddsbudet agera oberoende och får inte ta emot några instruktioner.
2. Dataskyddsbudet ska väljas på grundval av sina yrkesmässiga kvalifikationer och i synnerhet sin sakkunskap om lagstiftning och praxis i fråga om dataskydd samt förmågan att fullgöra de uppgifter som avses i denna förordning, särskilt artikel 79.
3. Valet av dataskyddsbudet ska inte kunna leda till en intressekonflikt mellan ombudets uppdrag som dataskyddsbud och andra offentliga uppdrag, särskilt vad avser tillämpningen av denna förordning.
4. Dataskyddsbudet ska utnämnas för en period på fyra år och kan återutnämnas för totalt högst åtta år. Ombudet får endast avsättas från sitt uppdrag som dataskyddsbud av kollegiet med Europeiska datatillsynsmannens samtycke, om ombudet inte längre uppfyller de krav som ställs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter.
5. Europeiska åklagarmyndigheten ska offentliggöra dataskyddsbudets kontaktuppgifter och förmedla dem till Europeiska datatillsynsmannen.

*Artikel 78***Dataskyddsbudets ställning**

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska säkerställa att dataskyddsbudet på ett korrekt sätt och i god tid deltar i alla frågor som rör skyddet av personuppgifter.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska stödja dataskyddsbudet i utförandet av de uppgifter som avses i artikel 79, genom att tillhandahålla de resurser som krävs för att fullgöra dessa uppgifter samt ge tillgång till personuppgifter och behandlingsförfaranden, samt i upprätthållandet av dennes sakkunskap.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska säkerställa att dataskyddsbudet inte tar emot instruktioner som gäller utförandet av dessa uppgifter. Ombudet får inte avsättas eller bli föremål för sanktioner av kollegiet för att ha utfört sina uppgifter. Dataskyddsbudet ska rapportera direkt till den europeiska chefsåklagaren.
4. Den registrerade får kontakta dataskyddsbudet med avseende på alla frågor som rör behandlingen av dennes personuppgifter och utövandet av dennes rättigheter enligt denna förordning och förordning (EG) nr 45/2001.
5. Kollegiet ska anta genomförandebestämmelser för dataskyddsbudet. Dessa genomförandebestämmelser ska särskilt avse urvalsförfarandet för posten som dataskyddsbud samt ombudets avsättning, uppgifter och befogenheter samt garantier för dataskyddsbudets oberoende.
6. Europeiska åklagarmyndigheten ska förse dataskyddsbudet med den personal och de resurser som han eller hon behöver för att kunna utföra sina uppgifter.
7. Dataskyddsbudet och hans eller hennes personal ska vara bundna av tystnadsplikt i enlighet med artikel 108.

*Artikel 79***Dataskyddsbudets uppgifter**

1. Dataskyddsbudet ska särskilt ha följande uppgifter på databehandlingsområdet:
 - a) Att på ett oberoende sätt säkerställa Europeiska åklagarmyndighetens efterlevnad av dataskyddsbestämmelserna i denna förordning, förordning (EG) nr 45/2001 samt relevanta dataskyddsbestämmelser i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Detta inbegriper kontroll av efterlevnaden av denna förordning, av andra dataskyddsbestämmelser på unionsnivå eller nationell nivå och av Europeiska åklagarmyndighetens strategi för skydd av personuppgifter, inbegripet ansvarstildelning, information till och utbildning av personal som deltar i behandling och tillhörande granskning.

- b) Att informera och ge råd till Europeiska åklagarmyndigheten och de anställda som genomför behandlingen om deras skyldigheter enligt denna förordning och andra dataskyddsbestämmelser på unionsnivå eller nationell nivå.
 - c) Att på begäran ge råd vad gäller konsekvensbedömningen avseende dataskydd och kontrollera genomförandet av den enligt artikel 71.
 - d) Att säkerställa att ett register över överföring och mottagande av personuppgifter bevaras i enlighet med bestämmelser som ska fastställas i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning.
 - e) Att samarbeta med de anställda vid Europeiska åklagarmyndigheten som ansvarar för förfaranden, utbildning och rådgivning avseende behandling av uppgifter.
 - f) Att samarbeta med Europeiska datatillsynsmannen.
 - g) Att säkerställa att de registrerade informeras om sina rättigheter enligt denna förordning.
 - h) Att fungera som kontaktpunkt för Europeiska datatillsynsmannen i frågor som rör behandling, inbegripet det förhandssamråd som avses i artikel 72, och om lämpligt samråda i andra frågor.
 - i) Att utarbeta en årsrapport och överlämna denna till den europeiska chefsåklagaren och Europeiska datatillsynsmannen.
2. Dataskyddsombudet ska utföra de uppgifter som föreskrivs i förordning (EG) nr 45/2001 när det gäller administrativa personuppgifter.
 3. Dataskyddsombudet och den personal vid Europeiska åklagarmyndigheten som bistår dataskyddsombudet i arbetet ska ha tillgång till de personuppgifter som Europeiska åklagarmyndigheten behandlar och till dess lokaler i den utsträckning som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter.
 4. Om dataskyddsombudet anser att de bestämmelser i förordning (EG) nr 45/2001 som rör behandlingen av administrativa personuppgifter eller de bestämmelser i denna förordning som rör behandling av operativa personuppgifter inte har följts, ska ombudet informera den europeiska chefsåklagaren och uppmana denne att inom en given tidsfrist åtgärda den bristande efterlevnaden. Om den europeiska chefsåklagaren inte korrigerar den bristande efterlevnaden inom den angivna tidsfristen, ska dataskyddsombudet överlämna ärendet till Europeiska datatillsynsmannen.

Artikel 80

Allmänna principer för överföring av operativa personuppgifter

1. Europeiska åklagarmyndigheten får, under förutsättning att övriga bestämmelser i denna förordning efterlevs, särskilt artikel 53, överföra operativa personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, men endast om de villkor som fastställs i artiklarna 80–83 är uppfyllda, nämligen att
 - a) överföringen är nödvändig för utförandet av Europeiska åklagarmyndighetens uppgifter,
 - b) de operativa personuppgifterna överförs till en personuppgiftsansvarig i ett tredjeland eller en internationell organisation som är en behörig myndighet för tillämpningen av artikel 104,
 - c) Europeiska åklagarmyndigheten, om de operativa personuppgifter som ska överföras i enlighet med denna artikel har överförts eller gjorts tillgängliga för denna av en medlemsstat i Europeiska unionen, ska inhämta förhandstillstånd för överföringen av den relevanta behöriga myndigheten i den medlemsstaten i Europeiska unionen i överensstämmelse med dess nationella lagstiftning, såvida inte den medlemsstaten i Europeiska unionen har gett sitt tillstånd till denna överföring i allmänna termer eller med förbehåll för särskilda villkor,
 - d) kommissionen i enlighet med artikel 81 har beslutat att skyddsnivån i ett tredjeland eller en internationell organisation är adekvat eller, om inget sådant beslut om adekvat skyddsnivå föreligger, lämpliga skyddsåtgärder har vidtagits eller föreligger i enlighet med artikel 82 eller, om inget beslut om adekvat skyddsnivå föreligger och inga sådana lämpliga skyddsåtgärder har vidtagits, undantag för särskilda situationer i enlighet med artikel 83 gäller, och

- e) Europeiska åklagarmyndigheten, vid vidare överföring till ett annat tredjeland eller en internationell organisation från ett tredjeland eller en internationell organisation, ska kräva att tredjelandet eller den internationella organisationen anhåller om förhandstillstånd för vidareöverföringen, som Europeiska åklagarmyndigheten får bevilja först efter vederbörligt beaktande av alla relevanta faktorer, inbegripet hur allvarligt brottet är, det ändamål för vilket de operativa personuppgifterna ursprungligen överfördes och nivån på skyddet av personuppgifter i det tredjeland eller den internationella organisation som de operativa personuppgifterna förs vidare till.
2. Europeiska åklagarmyndigheten får endast överföra operativa personuppgifter utan förhandstillstånd av en medlemsstat i Europeiska unionen i enlighet med punkt 1 c, om överföringen av operativa personuppgifter är nödvändig för att avvärja ett omedelbart och allvarligt hot mot den allmänna säkerheten i en medlemsstat i Europeiska unionen eller ett tredjeland eller mot väsentliga intressen för en medlemsstat i Europeiska unionen och ett förhandstillstånd inte kan erhållas i tid. Den myndighet som är ansvarig för att ge förhandstillstånd ska underrättas utan dröjsmål.
3. Medlemsstaterna i Europeiska unionen samt unionens institutioner, organ och byråer får inte överföra operativa personuppgifter som erhållits från Europeiska åklagarmyndigheten till ett tredjeland eller en internationell organisation. Detta ska inte gälla i fall då Europeiska åklagarmyndigheten har godkänt en sådan överföring, efter vederbörligt beaktande av alla relevanta faktorer, inbegripet hur allvarligt brottet är, det ändamål för vilket de operativa personuppgifterna ursprungligen överfördes och nivån på skyddet av personuppgifter i det tredjeland eller den internationella organisation som de operativa personuppgifterna överförs till. Denna skyldighet att erhålla förhandstillstånd av Europeiska åklagarmyndigheten ska inte gälla de ärenden som har hänskjutits till behöriga nationella myndigheter i enlighet med artikel 34.
4. Artiklarna 80–83 ska tillämpas för att säkerställa att den nivå på skyddet av fysiska personer som säkerställs genom denna förordning och genom unionsrätten inte undergrävs.

Artikel 81

Överföring på grundval av ett beslut om adekvat skyddsnivå

Europeiska åklagarmyndigheten får överföra operativa personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, om kommissionen i enlighet med artikel 36 i direktiv (EU) 2016/680 har beslutat att tredjelandet, ett territorium eller en eller flera specificerade sektorer i tredjelandet eller den internationella organisationen i fråga säkerställer en adekvat skyddsnivå.

Artikel 82

Överföring som omfattas av lämpliga skyddsåtgärder

1. Om det inte föreligger något beslut om adekvat skyddsnivå, får Europeiska åklagarmyndigheten överföra operativa personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, om
- lämpliga skyddsåtgärder för operativa personuppgifter har fastställts i ett rättsligt bindande instrument, eller
 - Europeiska åklagarmyndigheten har bedömt alla omständigheter kring en överföring av operativa personuppgifter och dragit slutsatsen att lämpliga skyddsåtgärder för de operativa personuppgifterna föreligger.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska informera Europeiska datatillsynsmannen om kategorier av överföringar enligt punkt 1 b.
3. Om en överföring grundas på punkt 1 b, ska denna överföring dokumenteras och dokumentationen på begäran göras tillgänglig för Europeiska datatillsynsmannen, inbegripet datum och tidpunkt för överföringen samt information om den mottagande behöriga myndigheten, om skälet till överföringen och om de operativa personuppgifter som har överförts.

Artikel 83

Undantag för särskilda situationer

1. Om det inte föreligger något beslut om adekvat skyddsnivå eller lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 82, får Europeiska åklagarmyndigheten endast överföra operativa personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, om överföringen är nödvändig
- för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan person,
 - för att skydda den registrerades berättigade intressen,

- c) för att avvärja ett omedelbart och allvarligt hot mot den allmänna säkerheten i en medlemsstat i Europeiska unionen eller ett tredjeland, eller
- d) i enskilda fall för utförandet av Europeiska åklagarmyndighetens uppgifter såvida inte Europeiska åklagarmyndigheten fastställer att den berörda registrerades grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre än det allmänna intresset av en sådan överföring.
2. Om en överföring grundas på punkt 1, ska denna överföring dokumenteras och dokumentationen ska på begäran göras tillgänglig för Europeiska datatillsynsmannen, inbegripet datum och tidpunkt för överföringen samt information om den mottagande behöriga myndigheten, om skälet till överföringen och om de operativa personuppgifter som har överförts.

Artikel 84

Överföring av operativa personuppgifter till mottagare som är etablerade i tredjeländer

1. Genom undantag från artikel 80.1 b och utan att det påverkar tillämpningen av sådana internationella avtal som avses i punkt 2 i den här artikeln, får Europeiska åklagarmyndigheten i enskilda och särskilda fall överföra operativa personuppgifter direkt till mottagare som är etablerade i tredjeländer, men endast om de övriga bestämmelserna i detta kapitel efterlevs och samtliga följande villkor är uppfyllda:
- a) Överföringen är absolut nödvändig för utförandet av dess uppgifter i enlighet med denna förordning för de ändamål som anges i artikel 49.1.
- b) Europeiska åklagarmyndigheten har fastställt att ingen av den berörda registrerades grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre än det allmänna intresse som nödvändiggör överföringen i det aktuella fallet.
- c) Europeiska åklagarmyndigheten anser att överföring till en myndighet som är behörig för de ändamål som avses i artikel 49.1 i tredjelandet är ineffektivt eller olämpligt, i synnerhet eftersom överföringen inte kan göras inom rimlig tid.
- d) Den myndighet i tredjelandet som är behörig för de ändamål som avses i artikel 49.1 har utan onödigt dröjsmål informerats, såvida detta inte är ineffektivt eller olämpligt.
- e) Europeiska åklagarmyndigheten har informerat mottagaren om det eller de specifika ändamål för vilka denna utslutande får behandla de operativa personuppgifterna, förutsatt att behandlingen är nödvändig.
2. Med ett internationellt avtal enligt punkt 1 avses varje gällande bilateralt eller multilateralt internationellt avtal mellan unionen och tredjeländer inom området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete.
3. Om en överföring grundas på punkt 1, ska denna överföring dokumenteras och dokumentationen på begäran göras tillgänglig för Europeiska datatillsynsmannen, inbegripet datum och tidpunkt för överföringen samt information om den mottagande behöriga myndigheten, om skälet till överföringen och om de operativa personuppgifter som har överförts.

Artikel 85

Europeiska datatillsynsmannens tillsyn

1. Europeiska datatillsynsmannen ska ansvara för kontroll och säkerställandet av att bestämmelserna i denna förordning om skydd för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter tillämpas vid Europeiska åklagarmyndighetens behandling av operativa personuppgifter och för rådgivning till Europeiska åklagarmyndigheten och de registrerade i alla frågor som rör behandling av operativa personuppgifter. För detta ändamål ska Europeiska datatillsynsmannen fullgöra de uppgifter som avses i punkt 2 i denna artikel, utöva de befogenheter han eller hon tilldelats enligt punkt 3 i denna artikel och samarbeta med nationella tillsynsmyndigheter i enlighet med artikel 87.
2. Europeiska datatillsynsmannen ska ha följande uppgifter enligt denna förordning:
- a) Höra och utreda klagomål och informera berörd person om resultatet inom rimlig tid.
- b) Leda utredningar, antingen på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål, och informera berörda personer om resultatet inom rimlig tid.

- c) Kontrollera och säkerställa att bestämmelserna i denna förordning om skydd för fysiska personer tillämpas vid Europeiska åklagarmyndighetens behandling av operativa personuppgifter.
- d) Ge Europeiska åklagarmyndigheten råd, antingen på eget initiativ eller som svar på en begäran om rådfrågning, i alla frågor som rör behandling av operativa personuppgifter, särskilt innan myndigheten utarbetar interna bestämmelser om skydd av grundläggande fri- och rättigheter vid behandlingen av operativa personuppgifter.
3. Europeiska datatillsynsmannen får i enlighet med denna förordning
- a) ge registrerade råd när de utövar sina rättigheter,
- b) hänskjuta ärendet till Europeiska åklagarmyndigheten vid en påstådd överträdelse av bestämmelserna om behandling av operativa personuppgifter och vid behov lämna förslag om hur överträdelsen kan rättas till och hur skyddet för de registrerade kan förbättras,
- c) rådgöra med Europeiska åklagarmyndigheten, när en begäran om att utöva vissa rättigheter i samband med operativa personuppgifter har vägrats i strid med artiklarna 56–62,
- d) hänskjuta ärendet till Europeiska åklagarmyndigheten,
- e) beordra Europeiska åklagarmyndigheten att rätta, begränsa eller radera operativa personuppgifter som har behandlats av Europeiska åklagarmyndigheten på ett sätt som står i strid med bestämmelserna för behandling av operativa personuppgifter och att underrätta den tredje man till vilken uppgifterna har lämnats ut om sådana åtgärder, förutsatt att detta inte stör utredningar och lagföring under ledning av Europeiska åklagarmyndigheten,
- f) väcka talan i Europeiska unionens domstol på de villkor som fastställs i fördragen,
- g) intervensera i ärenden som har anhängiggjorts vid Europeiska unionens domstol.
4. Europeiska datatillsynsmannen ska ha tillgång till de operativa personuppgifter som Europeiska åklagarmyndigheten behandlar och till dess lokaler i den utsträckning som krävs för att denne ska kunna utföra sina uppgifter.
5. Europeiska datatillsynsmannen ska upprätta en årlig rapport om Europeiska åklagarmyndighetens tillsynsverksamhet.

Artikel 86

Europeiska datatillsynsmannens tystnadsplikt

Både under och efter sin ämbetsperiod ska Europeiska datatillsynsmannen och dennes personal omfattas av tystnadsplikt vad avser konfidentiell information som har kommit till deras kännedom under tjänsteutövningen.

Artikel 87

Samarbete mellan Europeiska datatillsynsmannen och nationella tillsynsmyndigheter

1. Europeiska datatillsynsmannen ska bedriva sin verksamhet i nära samarbete med nationella tillsynsmyndigheter med avseende på särskilda frågor som kräver nationellt deltagande, i synnerhet om Europeiska datatillsynsmannen eller nationella tillsynsmyndigheter upptäcker stora skillnader mellan praxis i medlemsstaterna i Europeiska unionen eller upptäcker eventuellt olagliga överföringar genom Europeiska åklagarmyndighetens kommunikationskanaler, eller i samband med frågor rörande genomförande och tolkning av denna förordning som tas upp av en eller flera nationella tillsynsmyndigheter.
2. I de fall som avses i punkt 1 får Europeiska datatillsynsmannen och nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för dataskyddsövervakning inom ramen för sina respektive behörighetsområden efter behov utbyta relevanta uppgifter, bistå varandra för att utföra granskningar och kontroller, undersöka tolknings- och tillämpningssvårigheter för denna förordning, undersöka problem med anknytning till utövandet av oberoende tillsyn eller de registrerades utövande av sina rättigheter, utforma harmoniserade förslag för gemensamma lösningar på problem samt främja medvetenheten om de registrerades rättigheter.

3. Europeiska dataskyddsstyrelsen, som inrättades genom förordning (EU) 2016/679, ska också utföra de uppgifter som avses i artikel 51 i direktiv (EU) 2016/680 i frågor som omfattas av denna förordning, särskilt de som avses i punkterna 1 och 2 i den här artikeln.

Artikel 88

Rätt att lämna in klagomål till Europeiska datatillsynsmannen

1. Alla registrerade ska ha rätt att lämna in ett klagomål till Europeiska datatillsynsmannen, om de registrerade anser att Europeiska åklagarmyndighetens behandling av operativa personuppgifter som avser de registrerade står i strid med denna förordning.
2. Europeiska datatillsynsmannen ska underrätta den registrerade om klagomålets handläggning och resultat, inbegripet rätten till rättsmedel enligt artikel 89.

Artikel 89

Rätt till rättslig prövning mot Europeiska datatillsynsmannen

Beslut av Europeiska datatillsynsmannen kan överklagas hos Europeiska unionens domstol.

KAPITEL IX

FINANSIELLA BESTÄMMELSER OCH PERSONALBESTÄMMELSER

AVSNITT 1

Finansiella bestämmelser

Artikel 90

Finansiella aktörer

1. Den europeiska chefsåklagaren ska ansvara för att förbereda beslut om upprättandet av budgeten och lägga fram dem för kollegiet för antagande.
2. Den administrativa direktören ska som utanordnare ansvara för genomförandet av Europeiska åklagarmyndighetens budget.

Artikel 91

Budget

1. Den europeiska chefsåklagaren ska utarbeta beräkningar av Europeiska åklagarmyndighetens intäkter och utgifter för varje budgetår, motsvarande kalenderåret, på grundval av ett förslag som ska utarbetas av den administrativa direktören. Dessa beräkningar ska anges i Europeiska åklagarmyndighetens budget.
2. Budgetens inkomster och utgifter ska balansera varandra.
3. Utan att det påverkar andra medel ska Europeiska åklagarmyndighetens intäkter inbegripa
 - a) ett bidrag från unionen som förs in i Europeiska unionens allmänna budget, med förbehåll för vad som anges i punkterna 7 och 8,
 - b) avgifter för publikationer och tjänster som tillhandahålls av Europeiska åklagarmyndigheten.
4. Europeiska åklagarmyndighetens utgifter ska inbegripa lön till den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda, administrativa och infrastrukturrelaterade kostnader och driftskostnader.
5. När europeiska delegerade åklagare utövar verksamhet inom ramen för Europeiska åklagarmyndigheten ska de berörda utgifter som de europeiska delegerade åklagarna ädrar sig vid denna verksamhet betraktas som Europeiska åklagarmyndighetens driftskostnader.

Europeiska åklagarmyndighetens driftskostnader ska i princip inte inbegripa kostnader med anknytning till utredningsåtgärder som genomförs av behöriga nationella myndigheter eller kostnader för rätts hjälp. De ska emellertid – inom Europeiska åklagarmyndighetens budget – inbegripa vissa kostnader med anknytning till myndighetens utrednings- och lagföringsverksamhet, i enlighet med punkt 6.

Driftskostnaderna ska också inbegripa inrättandet av ett ärendehanteringssystem, utbildning, tjänsteresor och översättningar som krävs för Europeiska åklagarmyndighetens interna funktion, till exempel översättningar för den permanenta avdelningen.

6. Om en exceptionellt kostsam utredningsåtgärd vidtas på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar kan de europeiska delegerade åklagarna, på eget initiativ eller på motiverad begäran av behöriga nationella myndigheter, samråda med den permanenta avdelningen om huruvida kostnaden för utredningsåtgärden delvis kan täckas av Europeiska åklagarmyndigheten. Sådana samråd får inte försena utredningen.

Den permanenta avdelningen kan sedan, efter samråd med den administrativa direktören och på grundval av proportionaliteten av den åtgärd som vidtagits under de särskilda omständigheterna och den extraordinära naturen hos de kostnader som åtgärden gett upphov till, besluta att godkänna eller avslå begäran, i enlighet med reglerna om bedömningen av dessa kriterier som ska anges i Europeiska åklagarmyndighetens interna arbetsordning. Den administrativa direktören ska därefter fatta beslut om storleken på det bidrag som ska tilldelas på grundval av tillgängliga finansiella resurser. Den administrativa direktören ska utan dröjsmål underrätta den handläggande europeiska delegerade åklagaren om beslutet om beloppet.

7. I överensstämmelse med artikel 332 i EUF-fördraget ska de utgifter för Europeiska åklagarmyndigheten som avses i punkterna 4 och 5 i den här artikeln bäras av medlemsstaterna. De av medlemsstaterna i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten ska komma i åtnjutande av en justering i enlighet med artikel 11 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014⁽¹⁾.

8. Punkt 7 ska inte vara tillämplig på de förvaltningskostnader som genomförandet av det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten åsamkar unionens institutioner.

Artikel 92

Upprättande av budgeten

1. Varje år ska den europeiska chefsåklagaren göra ett preliminärt utkast till beräkning av Europeiska åklagarmyndighetens intäkter och utgifter för det kommande budgetåret, på grundval av ett förslag som ska utarbetas av den administrativa direktören. Den europeiska chefsåklagaren ska skicka det preliminära utkastet till beräkning till kollegiet för antagande.

2. Det preliminära utkastet till beräkning av Europeiska åklagarmyndighetens inkomster och utgifter ska skickas till kommissionen senast den 31 januari varje år. Senast den 31 mars varje år ska Europeiska åklagarmyndigheten skicka ett slutligt utkast till beräkning till kommissionen, inklusive ett utkast till tjänsteförteckning.

3. Kommissionen ska skicka beräkningen till Europaparlamentet och rådet (*budgetmyndigheten*) tillsammans med förslaget till Europeiska unionens allmänna budget.

4. På grundval av beräkningen ska kommissionen i förslaget till Europeiska unionens allmänna budget ta upp de medel som den betraktar som nödvändiga med tanke på tjänsteförteckningen och storleken på det bidrag som ska belastas den allmänna budgeten, och som den ska förelägga budgetmyndigheten enligt artiklarna 313 och 314 i EUF-fördraget.

5. Budgetmyndigheten ska bevilja anslagen för bidraget från unionens allmänna budget till Europeiska åklagarmyndigheten.

6. Budgetmyndigheten ska anta Europeiska åklagarmyndighetens tjänsteförteckning.

7. Europeiska åklagarmyndighetens budget ska antas av kollegiet på förslag från den europeiska chefsåklagaren. Den blir slutlig när unionens allmänna budget slutgiltigt har antagits. Vid behov ska den anpassas i enlighet med samma förfarande som gäller för antagandet av den första budgeten.

8. För fastighetsprojekt som kan få betydande konsekvenser för Europeiska åklagarmyndighetens budget ska artikel 88 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013⁽²⁾ gälla.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaseade egna medel och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov (EUT L 168, 7.6.2014, s. 39).

⁽²⁾ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013 av den 30 september 2013 med rambudgetförordning för de organ som avses i artikel 208 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 328, 7.12.2013, s. 42).

Artikel 93

Budgetgenomförandet

1. Den administrativa direktören, som agerar som behörig utanordnare för Europeiska åklagarmyndigheten, ska genomföra budgeten under eget ansvar och inom de begränsningar som tillåts i budgeten.
2. Den administrativa direktören ska varje år till budgetmyndigheten översända alla uppgifter av betydelse för resultatet av eventuella utvärderingsförfaranden.

Artikel 94

Redovisning och förfarande för att bevilja ansvarsfrihet

1. Europeiska åklagarmyndighetens räkenskapsföre ska översända de preliminära redovisningarna för räkenskapsåret (år N) till kommissionens räkenskapsföre och till revisionsrätten senast den 1 mars följande räkenskapsår (år N + 1).
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska översända en rapport om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen till Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten senast den 31 mars följande räkenskapsår.
3. Kommissionens räkenskapsföre ska senast den 31 mars efter utgången av varje räkenskapsår översända Europeiska åklagarmyndighetens preliminära redovisningar som konsoliderats med kommissionens räkenskaper till revisionsrätten.
4. I enlighet med artikel 148.1 i förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 ska revisionsrätten senast den 1 juni följande år meddela sina iakttagelser i fråga om Europeiska åklagarmyndighetens preliminära redovisningar.
5. Efter att ha mottagit revisionsrättens iakttagelser i fråga om Europeiska åklagarmyndighetens preliminära redovisningar i enlighet med artikel 148 i förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 ska Europeiska åklagarmyndighetens räkenskapsföre på eget ansvar upprätta de slutliga redovisningarna och överlämna dessa till kollegiet för yttrande.
6. Europeiska åklagarmyndighetens räkenskapsföre ska senast den 1 juli efter utgången av varje räkenskapsår översända de slutliga redovisningarna till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten tillsammans med det yttrande från kollegiet som avses i punkt 5.
7. Europeiska åklagarmyndighetens slutliga redovisningar ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* senast den 15 november året efter respektive räkenskapsår.
8. Den administrativa direktören ska översända ett svar till revisionsrätten på dess iakttagelser senast den 30 september efter utgången av varje räkenskapsår. Den administrativa direktören ska även översända svaret till kommissionen.
9. Den administrativa direktören ska för Europaparlamentet, på dess begäran och i enlighet med artikel 109.3 i delegerad förordning (EU) nr 1271/2013, lägga fram alla uppgifter som krävs för att förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet för det berörda budgetåret ska kunna tillämpas på ett smidigt sätt.
10. Europaparlamentet ska före den 15 maj år N + 2, på rekommendation av rådet som ska fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet, bevilja den administrativa direktören ansvarsfrihet beträffande budgetens genomförande år N.

Artikel 95

Finansiella regler

Den europeiska chefsåklagaren ska utarbeta utkastet till finansiella regler som ska tillämpas på Europeiska åklagarmyndigheten på grundval av ett förslag från den administrativa direktören. Dessa regler ska antas av kollegiet efter samråd med kommissionen. De finansiella reglerna ska inte avvika från dem som ingår i delegerad förordning (EU) nr 1271/2013 såvida inte en sådan avvikelse är specifikt nödvändig för Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet och förutsatt att kommissionen har gett ett förhandsgodkännande.

AVSNITT 2

Personalbestämmelser

Artikel 96

Allmänna bestämmelser

1. Tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren samt de regler som antagits genom överenskommelse mellan unionens institutioner för att ge verkan åt dessa tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor ska gälla för den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda, om inte annat föreskrivs i denna förordning.

Den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna ska vara tillfälligt anställda vid Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 2 a i anställningsvillkoren.

2. Europeiska åklagarmyndighetens anställda ska rekryteras i enlighet med de regler och bestämmelser som gäller för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen.

3. De befogenheter att ingå anställningsavtal som tillsättningsmyndigheten tilldelas enligt tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren ska utövas av kollegiet. Kollegiet får i fråga om Europeiska åklagarmyndighetens anställda delegera dessa befogenheter till den administrativa direktören. Den delegering av befogenheter som avses i denna punkt ska inte gälla för den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna eller den administrativa direktören.

4. Kollegiet ska anta lämpliga genomförandebestämmelser för tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna. Kollegiet ska också anta en planering av personalresurser som en del av planeringsdokumentet.

5. Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier ska gälla för Europeiska åklagarmyndigheten och dess anställda.

6. Europeiska delegerade åklagare ska vara anställda som särskilda rådgivare i enlighet med artiklarna 5, 123 och 124 i anställningsvillkoren. De behöriga nationella myndigheterna ska underlätta utövandet av de europeiska delegerade åklagarnas uppgifter inom ramen för denna förordning och avstå från varje agerande eller inriktning som kan skada deras karriär eller ställning inom det nationella åklagarväsendet. I synnerhet ska de behöriga nationella myndigheterna förse de europeiska delegerade åklagarna med de resurser och den utrustning som de behöver för utövandet av sin verksamhet i enlighet med denna förordning och se till att de är fullständigt integrerade i sina nationella åklagarmyndigheter. Det ska säkerställas att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas. Det ska också säkerställas att de europeiska delegerade åklagarnas totala lön inte är lägre än vad den skulle ha varit om den berörda åklagaren hade fortsatt arbeta endast som nationell åklagare. Ansvaret för de europeiska delegerade åklagarnas allmänna arbetsvillkor och arbetsmiljö ska ligga på de behöriga nationella rättsliga myndigheterna.

7. Europeiska åklagare och europeiska delegerade åklagare får i utövandet av sina utredningsbefogenheter och lagföringsbefogenheter inte erhålla några order, riktlinjer eller instruktioner utöver de som uttryckligen föreskrivs i artikel 6.

Artikel 97

Tillfälligt anställda och kontraktsanställda

1. Tillfälligt anställda vid unionens institutioner, organ eller byråer i enlighet med artikel 2 a i anställningsvillkoren som anställs av Europeiska åklagarmyndigheten med ett anställningsavtal som ingås före och senast ett år efter det att Europeiska åklagarmyndigheten har blivit operativ i enlighet med det beslut som avses i artikel 120.2 ska erbjudas anställningsavtal inom ramen för artikel 2 f i anställningsvillkoren, medan villkoren i anställningsavtalet i övrigt ska vara oförändrade, utan att detta påverkar behovet av att fullgöra de skyldigheter som härrör från anställningsvillkoren. Dessa tillfälligt anställda ska anses ha gjort hela sin tjänstgöring vid Europeiska åklagarmyndigheten.

2. Kontraktansställda vid unionens institutioner i enlighet med artikel 3a eller 3b i anställningsvillkoren som anställs av Europeiska åklagarmyndigheten med ett anställningsavtal som ingås före och senast ett år efter det att Europeiska åklagarmyndigheten har blivit operativ i enlighet med det beslut som avses i artikel 120.2 ska erbjudas anställningsavtal inom ramen för artikel 3a i anställningsvillkoren, medan villkoren i anställningsavtalet i övrigt ska vara oförändrade. Dessa kontraktansställda ska anses ha gjort hela sin tjänstgöring vid Europeiska åklagarmyndigheten.

3. Tillfälligt anställda vid unionens organ eller byråer i enlighet med artikel 2 f i anställningsvillkoren och kontraktansställda vid unionens institutioner, organ eller byråer i enlighet med artikel 3a i anställningsvillkoren som anställs av Europeiska åklagarmyndigheten med ett anställningsavtal som ingås före och senast ett år efter det att Europeiska åklagarmyndigheten har blivit operativ i enlighet med det beslut som avses i artikel 120.2, ska erbjudas anställningsavtal på samma villkor. Dessa anställda ska anses ha gjort hela sin tjänstgöring vid Europeiska åklagarmyndigheten.

Artikel 98

Utstationerade nationella experter och annan personal

1. Europeiska åklagarmyndigheten får, utöver sina egna anställda, anlita utstationerade nationella experter eller andra personer som ställs till dess förfogande men som inte är anställda av Europeiska åklagarmyndigheten. När de utstationerade nationella experterna utför uppgifter som rör Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet ska de vara underställda den europeiska chefsåklagaren.

2. Kollegiet ska anta ett beslut om fastställande av regler för utstationering till Europeiska åklagarmyndigheten av nationella experter eller andra personer som ställs till dess förfogande men som inte är anställda av Europeiska åklagarmyndigheten.

KAPITEL X

BESTÄMMELSER OM FÖRBINDELSERNA MELLAN EUROPEISKA ÅKLAGARMYNDIGHETEN OCH DESS PARTNER

Artikel 99

Gemensamma bestämmelser

1. I den utsträckning som krävs för fullgörandet av dess uppgifter får Europeiska åklagarmyndigheten upprätta och upprätthålla samarbetsförbindelser med unionens institutioner, organ eller byråer, i enlighet med målen för dessa, samt med myndigheter i medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, myndigheter i tredjeländer och internationella organisationer.

2. I den utsträckning som det är relevant för fullgörandet av dess uppgifter får Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 111 utbyta alla uppgifter direkt med de enheter som anges i punkt 1 i den här artikeln, om inte annat föreskrivs i denna förordning.

3. Europeiska åklagarmyndigheten får för de ändamål som anges i punkterna 1 och 2 ingå samarbetsavtal med de enheter som avses i punkt 1. Dessa samarbetsavtal ska vara av teknisk och/eller operativ art och ska i synnerhet syfta till att underlätta samarbetet och informationsutbytet mellan avtalsparterna. Samarbetsavtalen får varken utgöra en grund för att tillåta utbyte av personuppgifter eller ha rättsligt bindande verkningar för unionen eller dess medlemsstater.

Artikel 100

Förbindelser med Eurojust

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska upprätta och upprätthålla en nära förbindelse med Eurojust som baseras på ett inbördes samarbete inom deras respektive mandat och på utveckling av operativa, administrativa och förvaltningsmässiga inbördes förbindelser i enlighet med vad som anges i denna artikel. I detta syfte ska den europeiska chefsåklagaren och Eurojusts ordförande träffas regelbundet för att diskutera frågor av gemensamt intresse.

2. I operativa frågor får Europeiska åklagarmyndigheten knyta till sig Eurojust om verksamheten gäller gränsöverskridande ärenden, bland annat genom

a) informationsdelning, inklusive personuppgifter, om dess utredningar i enlighet med de relevanta bestämmelserna i denna förordning,

- b) en uppmaning till Eurojust eller dess behöriga nationella medlem(mar) om att ge stöd genom överföring av dess beslut eller begäranden om ömsesidig rättslig hjälp till och verkställighet inom Europeiska unionens medlemsstater som är medlemmar i Eurojust men som inte deltar i inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten samt tredjeländer.
3. Europeiska åklagarmyndigheten ska ha indirekt tillgång till uppgifter i Eurojusts ärendehanteringssystem på grundval av ett system med träff/icke träff. När överensstämmelse visar sig föreligga mellan uppgifter som förts in i ärendehanteringssystemet av Europeiska åklagarmyndigheten och uppgifter som Eurojust har ska det faktum att det föreligger en överensstämmelse meddelas till både Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten samt till den av Europeiska unionens medlemsstater som tillhandahöll Eurojust uppgifterna. Europeiska åklagarmyndigheten ska vidta lämpliga åtgärder för att Eurojust ska kunna ha tillgång till uppgifter i dess ärendehanteringssystem på grundval av ett system med träff/icke träff.
4. Europeiska åklagarmyndigheten får förlita sig på stöd och resurser från Eurojusts förvaltning. Eurojust får för detta ändamål tillhandahålla Europeiska åklagarmyndigheten tjänster av gemensamt intresse. Detaljerna ska regleras genom ett avtal.

Artikel 101

Förbindelser med Olaf

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska upprätta och upprätthålla nära förbindelser med Olaf som baseras på ett inbördes samarbete inom deras respektive mandat och på informationsutbyte. Syftet med förbindelserna ska framför allt vara att säkerställa att alla tillgängliga medel används för skydd av unionens ekonomiska intressen genom Olafs komplementaritet med och stöd till Europeiska åklagarmyndigheten.
2. Utan att det påverkar de insatser som anges i punkt 3 ska Olaf, om Europeiska åklagarmyndigheten genomför en brottsutredning i enlighet med denna förordning, inte inleda någon parallell administrativ utredning av samma sakförhållanden.
3. Under en utredning som Europeiska åklagarmyndigheten genomför får Europeiska åklagarmyndigheten begära att Olaf i enlighet med Olafs mandat stöder eller kompletterar Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet genom att i synnerhet
- a) tillhandahålla uppgifter (inbegripet kriminalteknisk analys), sakkunskap och operativt stöd,
 - b) underlätta samordning av specifika insatser som de behöriga nationella administrativa myndigheterna och unionsorganen genomför,
 - c) genomföra administrativa utredningar.
4. Europeiska åklagarmyndigheten får, i syfte att göra det möjligt för Olaf att överväga lämpliga administrativa åtgärder i enlighet med sitt mandat, lämna relevant information till Olaf om ärenden där Europeiska åklagarmyndigheten beslutat att inte genomföra någon utredning eller har avskrivit ett ärende.
5. Europeiska åklagarmyndigheten ska ha indirekt tillgång till uppgifter i Olafs ärendehanteringssystem på grundval av ett system med träff/icke träff. När överensstämmelse visar sig föreligga mellan uppgifter som förts in i ärendehanteringssystemet av Europeiska åklagarmyndigheten och uppgifter som Olaf har, ska det faktum att det föreligger en överensstämmelse meddelas till både Olaf och Europeiska åklagarmyndigheten. Europeiska åklagarmyndigheten ska vidta lämpliga åtgärder för att Olaf ska kunna ha tillgång till uppgifter i dess ärendehanteringssystem på grundval av ett system med träff/icke träff.

Artikel 102

Förbindelser med Europol

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska upprätta och upprätthålla nära förbindelser med Europol. I detta syfte ska de ingå ett samarbetsavtal där de fastställer bestämmelser för sitt samarbete.
2. Om så är nödvändigt för en utredning ska Europeiska åklagarmyndigheten på begäran kunna erhålla all relevant information från Europol om brott som omfattas av myndighetens behörighet, och kan Europeiska åklagarmyndigheten även be Europol att bistå myndigheten med analytiskt stöd vid en särskild utredning som genomförs av Europeiska åklagarmyndigheten.

Artikel 103

Förbindelser med andra av unionens institutioner, organ och byråer

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska upprätta och upprätthålla ett samarbete med kommissionen för att skydda unionens ekonomiska intressen. I detta syfte ska de ingå ett avtal där de fastställer bestämmelser för sitt samarbete.
2. Utan att det påverkar det korrekta genomförandet av och sekretessen i dess utredningar, ska Europeiska åklagarmyndigheten utan dröjsmål lämna tillräckliga uppgifter till de av unionens institutioner, organ eller byråer och andra brottsoffer som berörs, så att dessa kan vidta lämpliga åtgärder, särskilt
 - a) administrativa åtgärder, t.ex. säkerhetsåtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen, i detta avseende; Europeiska åklagarmyndigheten får rekommendera att unionens institutioner, organ och byråer vidtar särskilda åtgärder,
 - b) intervention som målsägande i förfarandet,
 - c) administrativa åtgärder för återkrav av penningbelopp som ska betalas till unionens budget eller disciplinära åtgärder.

Artikel 104

Förbindelser med tredjeländer och internationella organisationer

1. De samarbetsavtal som avses i artikel 99.3 med myndigheter i tredjeländer och internationella organisationer kan i synnerhet handla om utbyte av strategisk information och utsändande av sambandsmän till Europeiska åklagarmyndigheten.
2. Europeiska åklagarmyndigheten får, med de berörda behöriga myndigheternas samtycke, utse kontaktpunkter i tredjeländer för att underlätta samarbetet i linje med Europeiska åklagarmyndighetens operativa behov.
3. Internationella avtal med ett eller flera tredjeländer som unionen i enlighet med artikel 218 i EUF-fördraget har ingått eller anslutit sig till på områden som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, såsom internationella avtal om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska åklagarmyndigheten och dessa tredjeländer, ska vara bindande för Europeiska åklagarmyndigheten.
4. Om det inte finns något sådant avtal som avses i punkt 3 ska medlemsstaterna, om det är tillåtet inom ramen för det multilaterala internationella avtalet i fråga och under förutsättning att tredjelandet ger sitt godkännande, erkänna och, i tillämpliga fall, anmäla Europeiska åklagarmyndigheten som en behörig myndighet vid tillämpning av multilaterala internationella avtal om rättslig hjälp i brottmål som de ingått, till exempel, om så är nödvändigt och möjligt, genom en ändring av de avtalen.

Medlemsstaterna får också anmäla Europeiska åklagarmyndigheten som en behörig myndighet vid tillämpning av andra internationella avtal om rättslig hjälp i brottmål som de ingått, till exempel genom en ändring av dessa avtal.

5. Om det inte finns något sådant avtal som avses i punkt 3 i den här artikeln eller något sådant erkännande som avses i punkt 4 i den här artikeln får, i enlighet med artikel 13.1, den handläggande europeiska delegerade åklagaren utnyttja de befogenheter som nationella åklagare i hans eller hennes medlemsstat har att begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeländer, på grundval av internationella avtal som ingåtts av den medlemsstaten eller tillämplig nationell lagstiftning och, där så krävs, genom de behöriga nationella myndigheterna. I sådant fall ska den europeiska delegerade åklagaren informera myndigheterna i tredjeländer om att Europeiska åklagarmyndigheten vid tillämpning av denna förordning kommer att använda den bevisning som insamlats på grundval av detta; den europeiska delegerade åklagaren ska i förekommande fall även försöka inhämta samtycke till detta från tredjeländernas myndigheter. Under alla omständigheter ska tredjelandet vederbörligen informeras om att den slutliga mottagaren av svaret på begäran är Europeiska åklagarmyndigheten.

I de fall där Europeiska åklagarmyndigheten inte kan utöva sin verksamhet på grundval av ett tillämpligt internationellt avtal i enlighet med vad som avses i punkt 3 eller 4 i denna artikel får Europeiska åklagarmyndigheten också, inom ramen för sin materiella behörighet, begära rättslig hjälp i brottmål från myndigheter i tredjeländer i ett visst ärende. Europeiska åklagarmyndigheten ska uppfylla de eventuella villkor som de myndigheterna fastställer i fråga om användningen av de uppgifter som de tillhandahållit på grundval av detta.

6. Med förbehåll för övriga bestämmelser i denna förordning får Europeiska åklagarmyndigheten på begäran, för utredningsändamål eller för användning som bevisning i brottsutredningar, tillhandahålla behöriga myndigheter i tredjeländer eller internationella organisationer uppgifter eller bevismaterial som redan innehas av Europeiska åklagarmyndigheten. Efter samråd med den permanenta avdelningen ska den handläggande europeiska delegerade åklagaren besluta om alla sådana eventuella överföringar av uppgifter eller bevismaterial i enlighet med den nationella lagstiftningen i sin medlemsstat och denna förordning.

7. Om det är nödvändigt att begära utlämning av en person får den handläggande europeiska delegerade åklagaren begära att den behöriga myndigheten i hans eller hennes medlemsstat utfärdar en begäran om utlämning i enlighet med tillämpliga fördrag och/eller tillämplig nationell lagstiftning.

Artikel 105

Förbindelser med medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

1. De samarbetsavtal som avses i artikel 99.3 med myndigheter i medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten kan i synnerhet handla om utbyte av strategisk information och utsändande av sambandsmän till Europeiska åklagarmyndigheten.

2. Europeiska åklagarmyndigheten får, med de berörda behöriga myndigheternas samtycke, utse kontaktpunkter i de medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten för att underlätta samarbetet i linje med Europeiska åklagarmyndighetens behov.

3. Om det inte finns något rättsligt instrument om straffrättsligt samarbete och överlämnande mellan Europeiska åklagarmyndigheten och de behöriga myndigheterna i de medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten ska medlemsstaterna anmäla Europeiska åklagarmyndigheten som en behörig myndighet vid tillämpning av de tillämpliga unionsakterna om straffrättsligt samarbete i ärenden som omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet, i sina förbindelser med medlemsstater i Europeiska unionen som inte deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

KAPITEL XI

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 106

Rättslig ställning och verksamhetsvillkor

1. I varje medlemsstat ska Europeiska åklagarmyndigheten ha den rättskapacitet som beviljas juridiska personer enligt nationell lagstiftning.

2. De arrangemang som är nödvändiga beträffande Europeiska åklagarmyndighetens lokaler och de resurser som ska tillhandahållas av Luxemburg samt de särskilda regler som är tillämpliga i den medlemsstaten på kollegiets ledamöter, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda och deras familjemedlemmar ska fastställas i ett avtal om säte som ska slutas mellan Europeiska åklagarmyndigheten och Luxemburg senast den dag då Europeiska åklagarmyndigheten åtar sig de utrednings- och lagföringsuppgifter som fastställs i enlighet med artikel 120.2.

Artikel 107

Bestämmelser om språkanvändning

1. Rådets förordning (EEG) nr 1/58 ⁽¹⁾ ska gälla för de akter som avses i artiklarna 21 och 114 i den här förordningen.

2. Kollegiet ska besluta med två tredjedels majoritet av ledamöterna om Europeiska åklagarmyndighetens språkanvändning.

3. De översättningstjänster som krävs för att Europeiska åklagarmyndighetens administrativa verksamhet på central nivå ska fungera, ska tillhandahållas av Översättningscentrum för Europeiska unionens organ, såvida inte någon annan lösning krävs på grund av frågans brådskande karaktär. De europeiska delegerade åklagarna ska besluta om närmare bestämmelser om översättning för utredningsändamål i enlighet med gällande nationell lagstiftning.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1/58 om vilka språk som skall användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 17, 6.10.1958, s. 385).

Artikel 108

Konfidentialitet och tystnadsplikt

1. Kollegiets ledamöter, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda, utstationerade nationella experter och andra personer som ställs till Europeiska åklagarmyndighetens förfogande men som inte är anställda av Europeiska åklagarmyndigheten samt europeiska delegerade åklagare, ska vara bundna av tystnadsplikt i enlighet med unionslagstiftningen avseende alla uppgifter som Europeiska åklagarmyndigheten innehar.
2. Varje annan person som medverkar eller bistår vid utförandet av Europeiska åklagarmyndighetens uppgifter på nationell nivå ska vara bundna av tystnadsplikt i enlighet med vad som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning.
3. Tystnadsplikten ska gälla de personer som avses i punkterna 1 och 2 även efter avslutat uppdrag eller avslutad anställning samt efter avslutad verksamhet.
4. Tystnadsplikten ska, i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller unionslagstiftning, gälla all information som Europeiska åklagarmyndigheten tar emot, såvida inte informationen redan har lagligen offentliggjorts.
5. Utredningar som genomförs under Europeiska åklagarmyndighetens ledning ska skyddas av reglerna om tystnadsplikt i tillämplig unionsrätt. Personer som medverkar eller bistår vid utförandet av Europeiska åklagarmyndighetens uppgifter ska ha en skyldighet att iaktta den tystnadsplikt som föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning.

Artikel 109

Öppenhet

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001⁽¹⁾ ska tillämpas på handlingar som inte utgör ärendakter, inbegripet elektroniska bilder av dessa akter, som bevaras i enlighet med artikel 45 i den här förordningen.
2. Den europeiska chefsåklagaren ska inom sex månader från det datum då han eller hon utsetts, utarbeta ett förslag till närmare bestämmelser avseende tillämpningen av denna artikel. Detta förslag ska antas av kollegiet.
3. Beslut som fattas av Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 8 i förordning (EG) nr 1049/2001, kan utgöra föremål för ett klagomål till Europeiska ombudsmannen eller en talan inför Europeiska unionens domstol enligt de villkor som anges i artiklarna 228 respektive 263 i EUF-fördraget.

Artikel 110

Olaf och revisionsrätten

1. För att underlätta motverkan av bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet enligt förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 ska Europeiska åklagarmyndigheten, senast sex månader efter den dag som ska fastställas av kommissionen i enlighet med artikel 120.2, ansluta sig till det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)⁽²⁾ och anta lämpliga bestämmelser som ska gälla den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda, utstationerade nationella experter och andra personer som ställs till Europeiska åklagarmyndighetens förfogande men som inte är anställda av Europeiska åklagarmyndigheten samt europeiska delegerade åklagare med användning av den mall som finns i bilagan till det avtalet.
2. Revisionsrätten ska ha befogenhet att på grundval av handlingar och på plats genomföra revision av alla uppdragstagare och underleverantörer som har mottagit unionsmedel från Europeiska åklagarmyndigheten.
3. Olaf kan genomföra utredningar, inbegripet kontroller och inspektioner på plats, i enlighet med de bestämmelser och förfaranden som fastställs i förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 och rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96⁽³⁾ i syfte att fastställa om det har förekommit några oegentligheter som påverkar unionens ekonomiska intressen i samband med utgifter finansierade av Europeiska åklagarmyndigheten.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 31.5.2001, s. 43).

⁽²⁾ Interinstitutionellt avtal av den 25 maj 1999 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 31.5.1999, s. 15).

⁽³⁾ Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på plats som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 15.11.1996, s. 2).

4. Utan att det påverkar punkterna 1, 2 och 3 ska Europeiska åklagarmyndighetens samarbetsavtal med unionsorgan, myndigheter i tredjeländer och internationella organisationer samt dess övriga avtal inbegripa bestämmelser genom vilka revisionsrätten och Olaf uttryckligen ges befogenhet att genomföra revisioner och utredningar i enlighet med sina respektive behörigheter.

Artikel 111

Bestämmelser om skydd av känsliga icke säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

1. Europeiska åklagarmyndigheten ska fastställa interna bestämmelser om skydd av känsliga icke säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, däribland skapande och behandling av sådana uppgifter vid Europeiska åklagarmyndigheten.
2. Europeiska åklagarmyndigheten ska fastställa interna bestämmelser om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter vilka ska överensstämma med rådets beslut 2013/488/EU ⁽¹⁾ för att säkerställa en likvärdig nivå på skyddet av sådana uppgifter.

Artikel 112

Administrativ undersökning

Europeiska åklagarmyndighetens administrativa verksamhet ska vara föremål för Europeiska ombudsmannens undersökningar i enlighet med artikel 228 i EUF-fördraget.

Artikel 113

Allmänna bestämmelser om rättsligt ansvar

1. Europeiska åklagarmyndighetens avtalsrättsliga ansvar ska regleras av den lag som är tillämplig på avtalet i fråga.
2. Europeiska unionens domstol ska vara behörig att träffa avgöranden med stöd av en skiljedomsklausul i ett avtal som ingåtts av Europeiska åklagarmyndigheten.
3. Vad beträffar utomobligatoriskt ansvar ska Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för rättsordningarna i medlemsstaterna i Europeiska unionen ersätta skada som orsakats av Europeiska åklagarmyndigheten eller av dess anställda under tjänsteutövning i den mån den kan tillskrivas dem.
4. Punkt 3 ska också gälla för skada orsakad genom fel begångna av en europeisk delegerad åklagare under tjänsteutövning.
5. Europeiska unionens domstol ska vara behörig att döma i tvister angående ersättning för skador som avses i punkt 3.
6. De nationella domstolar i medlemsstaterna i Europeiska unionen som är behöriga att hantera tvister som inbegriper Europeiska åklagarmyndighetens avtalsrättsliga ansvar, i enlighet med vad som avses i denna artikel, ska fastställas genom hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 ⁽²⁾.
7. Europeiska åklagarmyndighetens anställdas personliga ansvar ska regleras av de tillämpliga bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

Artikel 114

Genomförandebestämmelser och programdokument

Kollegiet ska, på förslag av den europeiska chefsåklagaren, i synnerhet anta

- a) årligen det programdokument som innehåller Europeiska åklagarmyndighetens årliga och fleråriga programplanering,
- b) en bedrägeribekämpningsstrategi som är proportionell till risken för bedrägeri med hänsyn till kostnaden för och nyttan av de åtgärder som ska genomföras,
- c) regler för anställningsvillkor, prestationskriterier, otillräcklig yrkesskicklighet, rättigheter och skyldigheter för de europeiska delegerade åklagarna, däribland regler för förebyggande och hantering av intressekonflikter,

⁽¹⁾ Rådets beslut 2013/488/EU av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (EUT L 274, 15.10.2013, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EUT L 351, 20.12.2012, s. 1).

- d) närmare bestämmelser för tillämpningen av förordning (EG) nr 1049/2001 för Europeiska åklagarmyndighetens verksamhet,
- e) de genomförandebestämmelser som avses i artikel 24.8 i förordning (EG) nr 45/2001.

Artikel 115

Utövande av delegeringen

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 49.3 ska ges till kommissionen tills vidare från och med den 20 november 2017.
3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 49.3 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning av den 13 april 2016.
5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
6. En delegerad akt som antas enligt artikel 49.3 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period kan förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 116

Skyndsamt förfarande

1. Delegerade akter som antas enligt denna artikel ska träda i kraft utan dröjsmål och ska tillämpas så länge ingen invändning görs i enlighet med punkt 2. Delgivningen av en delegerad akt till Europaparlamentet och rådet ska innehålla en motivering till varför det skyndsamma förfarandet tillämpas.
2. Såväl Europaparlamentet som rådet får invända mot en delegerad akt i enlighet med det förfarande som avses i artikel 115.6. I ett sådant fall ska kommissionen upphäva akten omedelbart efter det att Europaparlamentet eller rådet har delgett den sitt beslut om invändning.

Artikel 117

Anmälan

Varje medlemsstat ska utse de myndigheter som är behöriga att genomföra denna förordning. Information om de utsedda myndigheterna och alla efterföljande förändringar ska anmälas samtidigt till den europeiska chefsåklagaren, rådet och kommissionen. Medlemsstaterna ska även till Europeiska åklagarmyndigheten anmäla en uttömmande förteckning över vilka nationella materiella straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på de brott som definieras i direktiv (EU) 2017/1371 och annan relevant nationell lagstiftning. Europeiska åklagarmyndigheten ska säkerställa att den information som mottas genom dessa förteckningar offentliggörs. Vidare ska medlemsstater som i enlighet med artikel 30.3 avser att begränsa tillämpningen av artikel 30.1 e och f till specifika grova brott anmäla en förteckning över dessa brott till Europeiska åklagarmyndigheten.

Artikel 118

Översyn av bestämmelserna om skydd för fysiska personer med avseende på Europeiska åklagarmyndighetens behandling av personuppgifter

Inom ramen för anpassningen av förordning (EG) nr 45/2001 i enlighet med artiklarna 2.3 och 98 i förordning (EU) 2016/679 ska kommissionen se över bestämmelserna om skydd för fysiska personer med avseende på Europeiska åklagarmyndighetens behandling av personuppgifter som fastställs i den här förordningen. Kommissionen ska, om så är lämpligt, lägga fram ett lagstiftningsförslag i syfte att ändra eller upphäva dessa bestämmelser.

Artikel 119

Översyn

1. Senast fem år efter det datum som kommissionen ska fastställa enligt artikel 120.2, och vart femte år därefter, ska kommissionen genomföra en utvärdering och lägga fram en utvärderingsrapport om genomförandet och effekterna av denna förordning och om ändamålsenligheten och effektiviteten i Europeiska åklagarmyndighetens arbete samt dess arbetsmetoder. Kommissionen ska vidarebefordra utvärderingsrapporten tillsammans med sina slutsatser till Europaparlamentet och rådet samt till de nationella parlamenten. Resultaten från utvärderingen ska offentliggöras.

2. Kommissionen ska lägga fram lagstiftningsförslag till Europaparlamentet och rådet om den anser att det är nödvändigt med ytterligare eller mer detaljerade regler för inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten, dess funktioner eller för de förfaranden som är tillämpliga på dess verksamhet, däribland dess gränsöverskridande utredning.

Artikel 120

Ikraftträdande

1. Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

2. Europeiska åklagarmyndigheten ska utöva sin behörighet i fråga om alla brott som omfattas av dess behörighet och som begås efter den dag då denna förordning trätt i kraft.

Europeiska åklagarmyndigheten ska åta sig de utrednings- och lagföringsuppgifter som den tilldelats genom denna förordning vid en tidpunkt som ska fastställas genom ett beslut av kommissionen på grundval av ett förslag från den europeiska chefsåklagaren när Europeiska åklagarmyndigheten har inrättats. Kommissionens beslut ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Det datum som kommissionen ska fastställa får inte vara tidigare än tre år efter det att denna förordning har trätt i kraft.

För de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet med stöd av ett beslut som antagits i enlighet med artikel 331.1 andra eller tredje stycket i EUF-fördraget är denna förordning tillämplig från och med den dag som anges i det berörda beslutet.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdad i Luxemburg den 12 oktober 2017.

På rådets vägnar
U. REINSALU
Ordförande

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]
- Ett särskilt hedersbrott. [57]
- En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen.
+ Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]
- Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2019. [39]
- Producentansvar för textil
– en del av den cirkulära ekonomin. [72]
- Stärkt äganderätt, flexibla
skyddsformer och naturvård i skogen.
[73]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av
EU-förordningar. [13]
- Personuppgiftsbehandling vid antals-
beräkning inför klinisk forskning. [53]
- En samlad djurhälsoreglering.
Del 1 och 2. [62]
- 55 år och karenssval. [65]
- Utvinning ur alunskiffer.
Kunskapssammanställning om
miljörisker och förslag till skärpning
av regelverket. [71]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]

- En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett
hållbart hälso- och sjukvårdssystem.
[19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret
– underlag till försvarspolitisk
inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]
- Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]
- Ett nationellt sammanhållet system för
kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag.
Del 1 och 2. [47]
- Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan
och vill arbeta längre. [69]
- Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimen-
sionering av gymnasial utbildning.
Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd.
Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta
– betyg som bättre motsvarar elevernas
kunskaper. [43]
- Innovation som drivkraft – från forskning
till nytta. [59]

Samverkande krafter

– för stärkt kvalitet och likvärdighet
inom komvux för elever med svenska
som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

– för bättre språkutveckling
i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.
[49]