



Justitiedepartementet

*Enheten för brottmålsärenden och
internationellt rättsligt samarbete (BIRS)*

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) i Bryssel den 8-9 november 2010

Dagordningspunkt 8

Förslag till direktiv om en europeisk utredningsorder - riktlinjedebatt

Dokument: 15531/10 COPEN 241 EJM 58 EUROJUST 122 CODEC 1136 (bifogas)

Tidigare dokument:

9288/10 COPEN 117 EUROJUST 49 EJM 13 PARLNAT 13 CODEC 384 (ursprungliga förslaget)

Fakta-PM: Justitiedepartementet 2009/10:FPM94

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: -

Tidigare behandlad vid överläggning med Justitiekommittén: 19 oktober 2010

Bakgrund (inkl. syftet med behandlingen i rådet)

Belgien har tillsammans med Sverige och fem andra medlemsstater lagt fram ett förslag till nytt direktiv inom ramen för det straffrättsliga samarbetet inom Europeiska unionen (EU). Direktivet syftar till att förbättra samarbetet om bevisinhämtning mellan medlemsstaterna. Det straffrättsliga samarbetet om bevisinhämtning inom EU är i dag baserat på både traditionell ömsesidig rättslig hjälp och principen om ömsesidigt erkännande. Direktivet avser att ersätta rambeslutet om en europeisk bevisinhämtningsorder (2008/978/RIF) samt rambeslutet om frysning av egendom eller bevismaterial (2003/577/RIF) och de olika instrument som avser ömsesidig rättslig hjälp i brottmål i den mån de behandlar inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden.

Direktivet syftar alltså till att åstadkomma en heltäckande reglering baserad på principen om ömsesidigt erkännande, vilket är en av målsättningarna i Stockholmsprogrammet. Sverige är som medförslagsställare positivt till direktivets syfte och innehåll.

Förhandlingar om förslaget inleddes i juli i år på rådsarbetsgruppsnivå och ett flertal möten har hållits. Medlemsstaterna har uttalat stöd för förslagets syfte.

Syftet med den nu aktuella behandlingen i rådet är att hålla en riktlinjedebatt beträffande viktiga frågor som rör vägransgrunder.

1. Ordförandeskapet vill nå enighet om att den vägledande principen i förhandlingarna om direktivet fortsatt ska vara att hitta lösningar som inte försämrar dagens samarbete mellan berörda myndigheter.

2. Ordförandeskapet vill nå enighet om att en uppdelning av de olika utredningsåtgärderna, med hänsyn tagen till hur ingripande de är, bör analyseras närmare i syfte att begränsa skälen för vägran till vad som är nödvändigt för respektive åtgärd.

Det ursprungliga förslaget bygger på en generell reglering för alla typer av utredningsåtgärder (med undantag för vissa specifika åtgärder). Den nya ansatsen innebär att man i stället listar och delar in utredningsåtgärderna i fyra kategorier och för respektive kategori anger tillämpliga vägransgrunder. De två första kategorierna skulle täcka det mesta av dagens rättsliga samarbete, medan den tredje kategorin skulle täcka resterande åtgärder. Slutligen skulle den fjärde kategorin täcka väldigt specifika och känsliga åtgärder.

Kategori 1: Mindre ingripande åtgärder, t.ex. hörande av vittne på frivillig basis, inhämtande av befintlig bevisning. Verkställighet ska i princip inte kunna vägras för dessa åtgärder.

Kategori 2: Ingripande åtgärder, t.ex. husrannsakan och beslag. Denna kategori skulle omfatta några av de vanligaste åtgärderna som begärs i det rättsliga samarbetet i dag och som finns i princip i samtliga medlemsstater. Frågan om dubbel straffbarhet får analyseras ytterligare.

Kategori 3: Mindre vanliga ingripande åtgärder, t.ex. användandet av en lögn-detektor, som inte listas i kategori 2.

Kategori 4: De mest ingripande åtgärderna, t.ex. hemlig teleavlyssning. Verkställighet får vägras om det inte är tillåtet att använda åtgärden ifråga i ett liknande nationellt fall.

3. Ordförandeskapet vill enas om att en generell vägransgrund bör undvikas.

En följd av att samarbetet ska baseras på principen om ömsesidigt erkännande är att den verkställande staten i princip är skyldig att erkänna och verkställa en åtgärd, med undantag för ett begränsat antal specifika vägransgrunder vilka kommer att diskuteras under förhandlingarna av direktivet. En del medlemsstater har förordat en generell vägransgrund i direktivet.

4 och 5. Ordförandeskapet vill enas om att frågorna om proportionalitet och kostnader är viktiga men att det är att föredra att hitta andra lösningar än specifika vägransgrunder.

I förhandlingarna har en ny bestämmelse tillkommit som befäster proportionalitetsprincipen. Den utfärdande staten ska utfärda en order endast om åtgärden bedöms nödvändig och proportionerlig i förhållande till den inhemska utredningen. En del medlemsstater vill dessutom införa proportionalitet som en vägransgrund för den verkställande myndigheten.

Vad gäller frågan om kostnader för verkställighet har en del medlemsstater förespråkat en vägransgrund med hänvisning till orimliga kostnader för den verkställande staten. Ordförandeskapet menar att en sådan vägransgrund skulle ge alltför stor diskretion åt den verkställande myndigheten.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Det föreslagna direktivet grundar sig på artikel 82.1 a i EUF-fördraget och har lagts fram av en grupp medlemsstater som utgör (minst) en fjärdedel av medlemsstaterna i enlighet med artikel 76 b, samma fördrag. Texten har översänts till Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för unionens ordinarie lagstiftningsförfarande enligt artikel 294 EUF-fördraget. Texten har också översänts till medlemsstaternas nationella parlament med tillämpning av artikel 2 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och artikel 4 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till Lissabonfördraget, så att det blir möjligt att bedöma initiativets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Av utdrag ur protokoll från utskottssammanträde 2009/10:39 framgår att Justitieutskottet ansåg att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Svensk ståndpunkt

Sverige är positivt till direktivets syfte, dvs. att effektivisera och förbättra det rättsliga samarbetet inom EU när det gäller bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden. Förbättrade möjligheter för de brottsutredande myndigheterna bidrar till en förbättrad brottsbekämpning. Sverige är vidare positivt till ett enhetligt instrument med en heltäckande reglering som bygger på principen om ömsesidigt erkännande men även tar hänsyn

till den flexibilitet som finns i samarbetet som sker med stöd av traditionell rättslig hjälp. Förslaget har många fördelar jämfört med vad som gäller i dag, med bl.a. tidsfrister för verkställighet. De olika typerna av inhämtande av bevis, dvs. de olika straffprocessuella tvångsmedel som används, kräver dock en reglering som tar hänsyn till deras olika karaktär och skilda förutsättningar. Det är också av stor vikt att regleringen utformas på ett flexibelt och ändamålsenligt sätt, som skapar förutsättningar för att den ska kunna tillämpas effektivt.

Sverige kan stödja ordförandeskapet och majoriteten av medlemsstaterna vad gäller samtliga nu upptagna frågeställningar (**fråga 1–5**).

Det är givet att den vägledande principen i förhandlingarna om direktivet fortsatt ska vara att hitta lösningar beträffande olika aspekter, som i vart fall inte försämrar dagens samarbete mellan berörda myndigheter (**fråga 1**).

Sverige kan vidare stödja ordförandeskapets förslag att försöka dela upp de olika utredningsåtgärderna, med hänsyn tagen till hur ingripande de är, i syfte att begränsa skälen för vägran till vad som är nödvändigt för respektive åtgärd (**fråga 2**).

Sverige vill som ordförandeskapet undvika en generell vägransgrund (**fråga 3**). En sådan vägransgrund skulle strida mot principen om ömsesidigt erkännande.

Frågorna om proportionalitet och kostnader är viktiga (**fråga 4 och 5**). Sverige delar ordförandeskapets uppfattning att det är att föredra att hitta andra lösningar än specifika vägransgrunder. Proportionalitetsbedömningen bör göras av den utfärdande myndigheten såsom föreslås. En vägransgrund med hänvisning till proportionalitet skulle underminera EU-samarbetet med ömsesidigt erkännande och det ömsesidiga förtroendet. Det är inte möjligt idag att vägra verkställighet av kostnadsskäl. Det vore en nyhet i samarbetet mellan medlemsstaterna och ett steg bakåt i utvecklingen och Sverige stödjer ordförandeskapets syn på frågan.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

Förslaget

Direktivet om den europeiska utredningsordern syftar till att ge en samlad reglering för all bevisinhämtning i det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. En europeisk utredningsorder ska utfärdas så att en eller flera utredningsåtgärder kan vidtas i bevisinhämtningssyfte i den verkställande staten. Detta omfattar inhämtande av bevis som den verkställande myndigheten redan har i sin besittning men även inhämt-

ande av ny bevisning, t.ex. beslag, förhör och hemlig teleavlyssning. Förslaget är i princip grundat på en skyldighet för den verkställande staten att erkänna och verkställa en utredningsorder. Det föreslås emellertid också vissa vägransgrunder samt möjligheter för den verkställande staten att tillämpa nationella villkor som gäller för motsvarande åtgärd. Direktivet innehåller också bestämmelser om tidsfrister för verkställighet och den europeiska utredningsorderns innehåll och form. I direktivet ges vidare ytterligare, mer detaljerade, regler för vissa typer av utredningsåtgärder, såsom t.ex. tillfälligt överförande av frihetsberövade personer i utredningssyfte eller hörande genom video- och telefonkonferens. Ett antal utredningsåtgärder är undantagna från tillämpningsområdet, såsom t.ex. inrättandet av gemensam utredningsgrupp.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

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

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

förfarande tillämpas som när en motsvarande åtgärd vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång. För rättslig hjälp med beslag, överlämnande av egendom som har tagits i beslag till en annan stat samt husrannsakan och andra åtgärder som avses i 28 kap. rättegångsbalken, t.ex. kroppsvisitation, finns särskilda bestämmelser. Ansökningar om sådana åtgärder i Sverige handläggs av åklagare och prövas i vissa fall av domstol. Det är alltid domstol som prövar om ett beslag är lagligen grundat och om egendomen ska överlämnas till den ansökande staten. Beslutet att överlämna beslagtagen egendom till en annan stat verkställs av åklagaren.

När det gäller inhämtande av information angående bankkonton och banktransaktioner finns det i ett flertal lagar, t.ex. enligt 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse en skyldighet för t.ex. ett kreditinstitut att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledare eller om det i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol begärs av åklagare.

Av intresse är också reglerna i lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningensbeslut, som utgår från principen om ömsesidigt erkännande. Lagen reglerar både beslut om frysning som meddelas i Sverige och erkännande och verkställighet här av frysningensbeslut som har överlämnats hit från andra medlemsstater. Med frysningensbeslut avses i lagen sådana beslut som har fattats i syfte att säkra bevismaterial eller verkställighet av förverkandebeslut, för svensk del närmast beslag eller kvarstad som har meddelats i ett sådant syfte. Samarbetet mellan EU:s medlemsstater bygger huvudsakligen på ömsesidig rättslig hjälp. Detta gäller även den svenska lagstiftningen. Direktivet föreslår ett i princip heltäckande system för straffrättsligt samarbete med bevisinhämtning som i stället bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Den nya ordning för europeiskt samarbete om bevisinhämtning som föreslås i direktivet kommer således att kräva genomgripande förändringar i svensk lagstiftning. Det är emellertid i mycket formerna för samarbetet, inte dess materiella innehåll i något grundläggande avseende, som förändras genom direktivet. De åtaganden som följer av direktivet innebär inte några principiella svårigheter för svensk del. Däremot medför direktivet övergången till en ny form av samarbete och vissa processuella nyheter. Det kommer därför att krävas lagstiftning för att reglera förfarandet för den delvis nya samarbetsformen. Den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen påverkas däremot inte av förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Direktivet är avsett att effektivisera och förbättra det rättsliga samarbetet inom EU när det gäller bevisinhämtning i straffrättsliga förfaranden. Förbättrade möjligheter för de brottsutredande myndigheterna bidrar till

en förbättrad brottsbekämpning, vilket i sig kan medföra positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

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