



REMISSYTTRANDE

Datum
2021-03-16

Dnr
2020/7560

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Åklagarenheten
[ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.a.@regeringskansliet.se]

Betänkandet En europeisk åklagarmyndighet i Sverige (SOU 2020:74) *(Departementets diarienummer 2020/04654)*

Justitiekanslern ska vaka över tryck- och yttrandefriheten samt värna integriteten och rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. I Justitiekanslerns uppdrag ingår även att bevaka statens rätt och att medverka till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet.

När det gäller betänkandet En europeisk åklagarmyndighet i Sverige kan det konstateras att det inte har ingått i utredningens uppdrag att ta ställning till om Sverige bör ansluta sig till Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo). Utgångspunkten för utredningens uppdrag har i stället varit att 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 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 Eppo innebär, som utredningen framhåller, att Sverige fränhänder sig central maktutövning inom det egna territoriet.

En fördel med ett deltagande i Eppo är att brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen kan bekämpas på ett effektivare sätt. En effektivare brottsbekämpning på detta område är naturligtvis positivt, inte minst då dessa brott leder till att betydande medel går förlorade för EU och medlemsstaterna.

En annan konsekvens av samarbetet blir dock enligt utredningen att svenska tillsynsorgan, som Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern, inte kommer att ansvara för tillsynen över åklagare vid Eppo trots att de kommer att utöva brottsbekämpande verksamhet i Sverige. Tillsynen kan också förväntas bli mer begränsad än den nuvarande tillsynen över svenska åklagare. En annan konsekvens är att möjligheterna till ersättning från den svenska staten för skador som orsakas av frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder enligt utredningen kommer att påverkas i de fall beslut har fattats av åklagare vid Eppo.

De beskrivna konsekvenserna är enligt utredningen oundvikliga vid en svensk anslutning till Eppo. Justitiekanslern finner visserligen inte utredningens resonemang i dessa delar helt övertygande (se närmare nedan),

men vill redan inledningsvis understryka att för det fall resonemanget skulle stämma är det angeläget att dessa djupgående förändringar beaktas inför ett ställningstagande till en anslutning.

Detsamma gäller slutsatsen att offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och de därmed kopplade efterforsknings- och repressalieförbuden inte kommer att gälla för uppgifter förvarade hos Eppo eftersom tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte gäller. Utgångspunkten, enligt utredningen, är i stället att enskilda inte kan begära ut handlingar på samma sätt som vid svenska utredningar och att sekretess, om inte annat anges, gäller. Eppo-förordningen innebär vidare enligt utredningen en i huvudsak fullständig tystnadsplikt och meddelarfrihet kommer alltså inte att gälla. Även dessa konsekvenser är viktiga att beakta inför ett ställningstagande till en svensk anslutning.

Betänkandet är omfattande och detaljrikt och innehåller många frågeställningar som åtföljs av noggranna analyser. I vissa fall framstår dock förslagen som mer tveksamma och kan, enligt Justitiekanslerns mening, behöva övervägas vidare, det gäller t.ex. om de svenska europeiska delegerade åklagarna ska ha ställning som allmänna eller särskilda åklagare när de utför uppgifter för Eppo och vem som är förundersökningsledare. I andra fall kan det ifrågasättas om inte ytterligare reglering krävs, t.ex. för att underlätta för svenska domstolar att bedöma om en europeisk delegerad åklagare är behörig att föra talan. Dessa frågor väljer dock Justitiekanslern att inte närmare kommentera utan fokuserar i stället på vissa områden som är särskilt viktiga att belysa utifrån ovan nämnda utgångspunkter beträffande de frågor som Justitiekanslern har i uppdrag att bevaka.

Rättssäkerhet (avsnitt 14 i betänkandet)

Ett deltagande i Eppo innebär att Sverige avsäger sig beslutanderätten när det gäller utredning och lagföring av brott som ligger inom Eppos behörighet. Därigenom förlorar Sverige i viss utsträckning också kontrollen över att grundläggande rättssäkerhetsgarantier upprätthålls, även om svenska åklagare – och, i förekommande fall, svenska domstolar – naturligtvis kommer att vaka över detta.

I avsnittet om rättssäkerhet, som i förhållande till frågans vikt är tämligen kortfattat, redovisar utredningen de rättssäkerhetsgarantier som kommer att finnas inom Eppos verksamhet samt analyserar vilka författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna ansluta sig till och fullt ut delta i verksamheten. Analysen resulterar i att aktuella artiklar i Eppo-förordningen inte kräver några sådana åtgärder från svenskt håll.

En närmare bedömning av rättssäkerhetsfrågan som sådan saknas dock. Avsnittet innehåller i vissa delar, t.ex. vad gäller frågan om lagföring i annan stat, endast mer generella skrivningar. Framför allt saknas en mer djupgående analys av vad en anslutning till Eppo skulle kunna innebära för den enskilde, vilka möjligheter en misstänkt eller tilltalad skulle ha gällande

sina rättigheter, var inom Eppo-systemet en framställan av det slaget skulle hanteras och hur detta i praktiken skulle gå till.

En särskilt bekymmersam fråga ur rättssäkerhetsperspektiv är att det förefaller oklart om det i Eppo-ärenden kommer att finnas någon motsvarighet till överprövningsmöjligheten inom det svenska åklagarväsendet (se mer nedan).

Sammanfattningsvis skulle rättssäkerhetsaspekterna överlag behöva övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Tillsyn (avsnitt 17 i betänkandet)

Svenska åklagare står i sin tjänsteutövning under en omfattande tillsyn utövad av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, riksåklagaren, överåklagare och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Utredningens bedömning är att denna tillsyn inte får omfatta de svenska åklagarna vid Eppo, trots att de agerar som åklagare i Sverige och har samma befogenheter som allmänna åklagare. Utredningen föreslår därför att Eppos åklagare undantas från tillsyn när de bedriver åklagarverksamhet för Eppo i Sverige.

Enligt utredningen ligger det 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 enligt utredningen att de organ som har till uppgift att utöva tillsyn över svensk förvaltning inte har någon rätt att utöva tillsyn över dess verksamhet. Utredningen lyfter också fram att Eppos oberoende understryks i artikel 6.1 i Eppo-förordningen.

Dessutom pekar utredningen på att EU:s immunitetsregler gäller för Eppos tjänstemän och anställda, vilket bl.a. innebär att de har straffrättslig immunitet för brott som de begår i sin tjänsteutövning. Grunden för t.ex. Justitiekanslerns tillsyn är enligt utredningen ytterst möjligheten att väcka åtal mot tjänstemän för brott som de begår i sin tjänsteutövning och att ta initiativ till disciplinär bestraffning för sådant handlande. De möjligheterna finns alltså inte när det gäller Eppos åklagare.

Justitiekanslern konstaterar att ett totalt avskaffande av möjligheten till nationell tillsyn över verksamhet inom den centrala statsförvaltningen vore en mycket långtgående konsekvens av ett svenskt deltagande i Eppo. Som utredningen nämner skulle det dock kunna hävdas att Eppos oberoende inte sträcker sig så långt att nationell tillsyn skulle vara helt utesluten. Det kan i sammanhanget vara värt att notera att Finland förefaller göra en annan bedömning än utredningen när det gäller frågan om oberoende och hur artikel 6.1 ska tolkas och därmed hur långt den nationella tillsynen kan sträcka sig (se finska regeringens proposition RP 184/2020 rd, avsnitt 4.2, Laglighetskontrollen av EPPO:s verksamhet).

Med tanke på utredningens uttalanden förtjänar det också att påpekas att den tillsyn som bedrivs av Justitiekanslern inte är avhängig möjligheten att väcka åtal eller ta initiativ till disciplinära åtgärder. Sådana åtgärder kan förvisso ytterst vidtas – även om det är mindre vanligt – men är inte en förutsättning för att tillsyn över huvud taget ska kunna bedrivas. I den absoluta merparten av tillsynsärenden som Justitiekanslern hanterar är det inte aktuellt med vare sig åtal eller disciplinåtgärder. Tillsynen utmynnar i stället i de flesta fall i kritik, vilket bland annat leder till att myndigheter åtgärdar systemfel och att rättssäkerheten för enskilda stärks. Även en sådan tillsyn som inte ytterst tar sikte på åtal eller disciplinåtgärder har således ett stort berättigande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förslaget att Eppos åklagare ska undantas från den nationella tillsynen bör bli föremål för ytterligare överväganden. Om utredningens förslag att nationell tillsyn inte får omfatta Eppo-åklagarna ändå skulle bli det gällande kan följande sägas.

Utredningen lyfter fram att tillsynen kommer att vara oförändrad fram till dess att Eppo beslutar att inleda en förundersökning eller ta över en pågående förundersökning, eftersom det är först då som Eppo utnyttjar sin behörighet att utreda och lagföra brott i Sverige. Tillsynen över de organ som bistår Eppo-åklagare, framför allt poliser, liksom över domstolar skulle dessutom vara oförändrad. Utredningen konstaterar att detta kan skapa en viss obalans men att det är en ofrånkomlig effekt av regleringen i Eppoförordningen och således något som får godtas om Sverige väljer att ansluta sig. Diskussionen är relativt kortfattad, varför Justitiekanslern skulle vilja utveckla och problematisera frågeställningen något.

En grundläggande fråga är om Justitiekanslern och andra nationella organ kan utöva tillsyn över delar av ett ärende. Man kan t.ex. föreställa sig att en åklagare inleder en s.k. förutredning för att skaffa sig underlag inför ett beslut om förundersökning. Förundersökning inleds och efter att ett antal utredningsåtgärder vidtagits uppstår fråga om överlämnande till Eppo, vilket också sker. Förundersökningen fortgår, med fortsatt bistånd av svensk polis, och leder så småningom till åtal som prövas av svensk domstol.

Om ett klagomål avseende ärendet därefter kommer in till Justitiekanslern kan Justitiekanslern, såvitt reglerna får förstås, granska den svenska åklagarens handläggning fr.o.m. förutredningen till dess att ärendet överlämnades till Eppo, polisens och sedermera domstolens handläggning – däremot inte Eppo-åklagarens handläggning, varken under förundersökningen eller domstolsprocessen. En sådan ordning kan innebära flera uppenbara svårigheter.

För att Justitiekanslern ska kunna få en helhetsbild av ärendet är det sannolikt av värde att få tillgång till material från Eppo-åklagaren, även om denne inte kan bli föremål för tillsynen. Hur säkert är det att sådant material, som förvaras hos Eppo, kan tillhandahållas i tillräcklig utsträckning? Hur kan man i realiteten granska polisens handläggning, som ju letts av Eppo-åklagaren, utan att över huvud taget granska åklagarens handläggning? Att

på ett korrekt sätt dra gränsen mellan polis/åklagare torde många gånger vara svårt. Det finns också en risk att kritik mot polisen i vissa fall kan uppfattas som en indirekt kritik av Eppo-åklagaren, med hänsyn till det nära samarbete som ofta förekommer mellan polis och åklagare. På samma sätt skulle kritik mot en domstol kunna gränsa till kritik mot Eppo-åklagaren, t.ex. ifråga om en överskriden frist eller andra frågor som kan ha bäring både på åklagare och domstol. Den centrala frågan är således hur verkningsfull en tillsyn i slutändan blir, när en stor del av ärendet inte kommer kunna granskas?

Huruvida någon inom Eppo, t.ex. de europeiska åklagarna, granskar den kvarvarande delen av ärendet, och hur en sådan granskning i så fall förhåller sig till den svenska granskningen, är ytterligare en fråga. Det finns tydliga utmaningar i ett hypotetiskt scenario där två skilda granskare, med delvis olika utgångspunkter och kännedom om aktuella regelverk, granskar olika delar av samma ärende. Omfattningen av och noggrannheten i respektive granskning kan t.ex. skilja sig åt. Och vad händer om Eppos granskning resulterar i något som inte stämmer med vad den svenska granskningen visar? Det finns vidare en risk att Eppo väljer att inte alls granska den kvarvarande delen.

En viktig fråga är enligt utredningen om den tillsyn som ska utövas över Eppos åklagare kan anses som ett fullgott alternativ till den tillsyn som i dag bedrivs över åklagarverksamheten i Sverige. Den minskade tillsynen över åklagare är åtminstone delvis avsedd att ersättas av åtgärder av annat slag. Efter att ha tagit del av den förhållandevis översiktliga genomgången, som bl.a. hänvisar till Europeiska datatillsynsmannen, Europeiska ombudsmannen och EU-domstolen, menar Justitiekanslern att det starkt kan ifrågasättas om denna tillsyn kan anses som en fullgod ersättning. Klart är i alla fall att den slags tillsyn som t.ex. Justitiekanslern bedriver kommer att sakna motsvarighet vid en anslutning till Eppo.

Sverige har en mycket lång tradition av tillsyn där det varit enkelt för den enskilde att komma till tals. Genom t.ex. Justitiekanslern tillhandahålls ett effektivt rättsmedel som är välfungerande, kostnadsfritt och väl känt för allmänheten. Tillsynen avser ofta frågor som är av stor betydelse för den enskilde och som många gånger, bland annat när det gäller användning av tvångsmedel, har inneburit stora ingrepp i den enskildes liv. Det är därför av fundamental betydelse att den tillsyn som bedrivs är kraftfull, effektiv och håller hög kvalitet. Sett ur den enskildes perspektiv är det ett långt steg att behöva vända sig till ett EU-organ som Eppo eller EU-domstolen i stället för att vända sig till Justitiekanslern eller något annat svenskt tillsynsorgan. En sådan förändring innebär tveklöst en betydande försämring för den enskilde. Enligt Justitiekanslerns uppfattning saknas det i betänkandet ett samlat grepp kring dessa frågor.

Med hänsyn till de brottstyper som ska hanteras av Eppo kan det även nämnas att Justitiekanslerns granskning inte sällan handlar om ärenden om ekonomisk brottslighet, där utredningarna tar lång tid. Det är också förhållandevis vanligt att Justitiekanslern uttalar kritik avseende tidsutdräkt

och/eller inaktivitet just i sådana ärenden. I dessa fall är det tydligt att tillsynen kommer att försvåras om Justitiekanslern inte kan granska handläggningen i alla led, vilket kommer att innebära försämringar för den enskilde som har utsatts för tidsutdräkten.

Sammanfattningsvis är det angeläget att dessa djupgående förändringar av tillsynen över åklagarna övervägs ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet och även beaktas inför ett ställningstagande till en svensk anslutning till Eppo.

Särskilt om överprövning

Förutom den tillsyn av åklagarverksamheten som utövas av riksåklagaren utövas också tillsyn, huvudsakligen genom överprövningsförfarandet, av överåklagare vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum. Undantagsvis kan beslut också överprövas av riksåklagaren.

Som utredningen anför har regeringen framhållit att systemet med överprövning är en viktig del av åklagarväsendets interna kontroll av kvaliteten och riktigheten i åklagarbeslut och att det är en väsentlig rättssäkerhetsgaranti för enskilda medborgare. Justitiekanslern, som instämmer i dessa uttalanden, anser att det är en brist att denna rättssäkerhetsgaranti inte verkar stå till buds när det gäller Eppo-ärendena. Att de mest centrala besluten under handläggningen, t.ex. beslut i åtalsfrågan och beslut om överklagande, inte fattas av de europeiska delegerade åklagarna utan av den permanenta avdelningen inom Eppo, kan enligt Justitiekanslerns mening inte anses vara en tillräcklig garanti för en fullständig intern kontroll av kvaliteten och riktigheten i besluten.

Det kan tilläggas att det är svårt att bedöma om regleringen i Eppo-förordningen om rättslig prövning vid nationell domstol av vissa processuella beslut (som fattas eller underlåts att fattas innan åtal väcks) skulle kunna tillämpas beträffande vissa beslut där överprövning hade kunnat begäras inom åklagarväsendet (se artikel 42.1).

Enligt Justitiekanslerns mening vore det angeläget med en överprövningsfunktion även inom Eppo, för att säkerställa samma rättssäkerhetsgarantier som finns inom det svenska åklagarväsendet. För den enskilde bör det inte vara någon skillnad om man är involverad i ett ärende inom det svenska åklagarväsendet eller Eppo. Även denna fråga bör alltså beaktas inför ett ställningstagande till en svensk anslutning till Eppo.

Skadestånd – frihetsberövandelagen (avsnitt 18.3.2 i betänkandet)

När det gäller utomobligatoriskt ansvar ska Eppo i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för rättsordningarna i medlemsstaterna i EU ersätta den skada som orsakats av Eppo eller av dess anställda under tjänsteutövning (artikel 113.3 i Eppo-förordningen). Vilket regelverk som ska tillämpas anges inte och innebörden av allmänna principer förklaras inte heller närmare i Eppo-förordningen.

Utredningens uppfattning är att regleringen 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 i andra situationer där EU, dess institutioner eller anställda har orsakat skada. I detta fall ska det göras med utgångspunkt i Eppo-förordningens reglering.

Enligt utredningens bedömning är nationella domstolar således inte behöriga i tvister som gäller utomobligatoriska skadestånd där Eppo eller någon av myndighetens anställda har vållat skadan och skadeståndslagen (1972:207) är inte tillämplig. 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.

Ett liknande resonemang finns när det gäller ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövelagen). Genom denna lag har staten tagit på sig ett skadeståndsansvar för vissa frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder utöver det ansvar som följer av skadeståndslagen. Eftersom det även när Eppo leder förundersökningen kommer att vara svensk domstol som prövar frågan om häktning är det, enligt utredningen, följdriktigt att bestämmelserna i lagen om ersättning 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 kan leda till ersättning enligt lagen. Av samma skäl som anförs om varför skadeståndslagen inte bör tillämpas när Eppo eller någon av myndighetens anställda är skadevällare, bör det enligt utredningen göras undantag beträffande frihetsberövelagens regler när en Eppo-åklagare fattat beslut. Den som till följd av ett beslut som en Eppo-åklagare har fattat om anhållande, reseförbud eller anmälningsplikt skulle ha varit ersättningsberättigad om det varit en svensk åklagare som fattat beslutet bör således, enligt utredningen, vara hänvisad till att vända sig till EU-domstolen med sitt krav. Utredningen föreslår också ett tillägg i frihetsberövelagen i den delen.

Det som sägs ovan om gränsdragningssvårigheter, rättssäkerhet och enhetlighet gör sig gällande också på det här området. Även här uppkommer den viktiga frågan om hur många som – i stället för att vända sig till Justitiekanslern eller svensk domstol – kommer att vända sig med ett anspråk till EU-domstolen? Det tänkta systemet framstår troligen för en enskild som tämligen komplicerat och svårtillgängligt.

Vissa praktiska utmaningar kan också uppstå, särskilt när det gäller ersättning enligt frihetsberövelagen. Hur gör man om man har varit anhållen ett par dagar efter beslut fattat av en Eppo-åklagare och sedan försatts på fri fot, för att – på grund av samma brottsmisstanke – senare på nytt anhållas, häktas (av svensk domstol) och sedan försätts på fri fot t.ex. på

grund av en frikännande dom? Ska man då begära ersättning både hos EU-domstolen och Justitiekanslern/svensk domstol för olika frihetsberövanden inom ramen för samma förundersökning?

Det förtjänar således att lyftas fram att vägen till ersättning lär bli besvärlig för den enskilde. Särskilt allvarligt är detta med tanke på att ersättningen är direkt kopplad till en grundlagsfäst rättighet – rätten att inte bli frihetsberövad. Något strikt ansvar torde det heller inte vara fråga om inom EU, i vart fall har det inte framgått att så skulle vara fallet.

Enligt Justitiekanslerns mening innebär den föreslagna ordningen således klara försämringar för den enskilde. Justitiekanslern vill dock understryka att det sannolikt inte finns något som hindrar att staten tar på sig ersättningskyldighet även i de fall som nu föreslås undantas genom ändringen i frihetsberövandelagen. Frågan behöver i vart fall övervägas vidare.

Vid beredningen av detta remissyttrande har byråchefen Anneli Skoglund samt föredragandena Hélène Dalhammar Axlund och Johanna van Rooij deltagit.

Mari Heidenborg

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.