



Justitiedepartementet

Angående betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2, SOU 2023:60

Ekobrottsmyndigheten lämnar härmed sitt yttrande över rubricerat betänkande.

Sammanfattning

Myndigheten har ingen erinran mot de föreslagna ändringarna i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet, lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslagen om en utökad brottskatalog för lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ("inhämningslagen"), inhämtning av uppgifter om meddelanden i realtid samt inhämtning av uppgifter med egna tekniska hjälpmedel.

Ekobrottsmyndigheten anser dock, till skillnad från utredningen, att beslutsbefogenheten enligt inhämningslagen ska ges till allmänna åklagare. Det är en sedan länge väl etablerad beslutsordning inom det svenska åklagarväsendet. Att allmänna åklagare ges beslutsbefogenhet enligt inhämningslagen innebär att även åklagare vid Ekobrottsmyndigheten får befogenhet att fatta sådana beslut, vilket är nödvändigt eftersom ekobrott ofta är mycket komplexa och kräver den kompetens och erfarenhet som finns hos dessa.

I betänkandet förekommer skrivningar som ger intryck av att det i utredningen har förekommit en sammanblandning mellan beslutsbefogenheten för åklagare och åklagarmyndighet. Denna sammanblandning har lett till att vissa avsnitt i betänkandet förefaller behandla frågor om huruvida Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten är lämplig beslutsfattare i stället för att avse beslutsrätten för allmän åklagare.

Sammanblandning av begreppen åklagare och åklagarmyndighet

Det är viktigt att upprätthålla skillnaden mellan å ena sidan åklagare och å andra sidan åklagarmyndighet. I svensk lagstiftning omfattar begreppet åklagarmyndighet såväl Ekobrottsmyndigheten som Åklagarmyndigheten.

En åklagare har rätt att inleda och leda en förundersökning, (23 kap. 3 § rättegångsbalken) samt väcka allmänt åtal (20 kap. 3 § rättegångsbalken). En åklagare har även rätt att besluta om t.ex. kontaktförbud (7 § lagen [1988:688] om kontaktförbud) eller tillträdesförbud (6 § lagen [2021:34] om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek). Det finns ett



stort antal andra åtgärder och beslut som enbart får vidtas eller fattas av åklagare. Gemensamt för dessa är att beslutsrätten är överlämnad till åklagare, vanligtvis allmänna åklagare, inte till en åklagarmyndighet.

En åklagarmyndighet har inte rätt att utföra de uppgifter som ålagts åklagarna i exempelvis rättegångsbalken och kan därför inte besluta om att en förundersökning ska inledas, hur förundersökningen ska bedrivas eller om åtal ska väckas. Det är frågor som enbart kan avgöras och beslutas av en åklagare.

Beslut som fattas av en åklagare kan bara överprövas i efterhand av en åklagare på en högre rättslig nivå, medan beslut som fattas av en åklagarmyndighet i stället prövas och överklagas på samma sätt som andra förvaltningsbeslut. En åklagarmyndighet kan därför inte överpröva en åklagares beslut.

Vissa skrivningar i betänkandet ger intryck av att åklagares respektive åklagarmyndighets olika beslutsbefogenheter har sammanblandats. På s. 125 anges att Åklagarmyndigheten fattade 599 beslut om inhämtning under 2021. Av regeringens skrivelse till riksdagen, Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2021, skr. 2022/23:30, s. 36 framgår emellertid att det var åklagare som fattade dessa beslut. På s. 234 anges att den svenska åklagarmyndigheten är involverad i förundersökningar. På s. 246 hänvisar man till utredningar som leds av Åklagarmyndigheten. På s. 239 anges att Åklagarmyndighetens roll är begränsad till att leda förundersökningar och att föra talan i rättegången. I exemplen ovan bör det rätteligen stå åklagare, inte åklagarmyndighet. I en fotnot på s. 234 anges att Sverige har angett Åklagarmyndigheten som utfärdande rättslig myndighet i 2 § förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder trots att det i där anges att det är riksåklagaren som bestämmer vilka åklagare som är behöriga att utfärda en svensk arresteringsorder.

7.2.1 EU-rätten

Den s.k. prokuratuur-omen (dom från den 2 mars 2021 i mål C-746/18) gäller frågor hänförliga till den estniska åklagarmyndigheten. Enligt domskälen är det den estniska åklagarmyndigheten som leder utredningsförfarandet och, i förekommande fall, väcker åtal för det allmännas räkning (p. 55). Det estniska åklagarväsendet synes alltså vara uppbyggt på ett väsentligt annorlunda sätt än det svenska. I betänkandet finns ett kortfattat domsreferat där det förekommer en sammanblandning av begreppen åklagare och åklagarmyndighet. Referatet finns på s. 225 andra stycket och anger att "... åklagaren är skyldig att kontrollera både sådana omständigheter som är till den misstänktes nackdel och sådana som är till dennes fördel...". I den aktuella domen (p. 56) framgår att det är den estniska åklagarmyndigheten som har den skyldigheten. Enligt betänkandet gäller den nyligen meddelade domen i målet *Commissioner of An Garda Síochána interna förhållanden inom en myndighet*.

Dessa domar gäller uppenbarligen helt andra förhållanden än dem som gäller inom det svenska åklagarväsendet där det, som framgått ovan, finns skäl att skilja på åklagares och åklagarmyndighets beslutsbefogenhet. Enligt Ekobrottsmyndigheten måste det genomföras en djupare analys av dessa domar innan det kan avgöras om, och i så fall vilken, betydelse



dessa har för svenska förhållanden. Det kan ifrågasättas om dessa domar har någon betydelse för ställningstagandet i frågan om allmänna åklagare som är verksamma vid Ekobrottsmyndigheten kan vara beslutsfattare enligt inhämtningslagen.

7.4 Åklagare vid Åklagarmyndighet ska fortsatt pröva ärenden om inhämtning

Den sammanblandning av beslutsbefogenheten för åklagare respektive åklagarmyndighet som påtalats ovan förekommer även i de delar av betänkandet som behandlar beslutsordningen i inhämtningslagen. Det är svårt att förstå om utredningen menar att det är åklagare eller Åklagarmyndigheten som ska ha beslutsbefogenhet. En del skrivningar och delar av betänkandet ger intrycket av att beslutsbefogenheten ska överlämnas till Åklagarmyndigheten. På s. 247 anges att beslut om inhämtning ska överlämnas till Åklagarmyndigheten och där anställda åklagare. På s. 244 anges att ”det [är] fråga om att utse en myndighet som beslutsfattare och inte en funktion inom en myndighet”. Vidare anges på s. 250 ”I en ordning där Åklagarmyndigheten ska fatta beslut...”.

Skrivningarna antyder att det är Åklagarmyndigheten som har beslutsbefogenheten. Detta synes också vara fallet eftersom utredningen i punkt 7.4.3 (s. 237) och punkt 7.4.4. (s. 237 f) tar ställning till huruvida Åklagarmyndigheten är en självständig och oavhängig myndighet som kan anses vara oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen. Om avsikten är att beslutsbefogenheten ska ges till åklagare, borde utredningen i stället ha tagit ställning till om åklagare vid Åklagarmyndigheten kan anses vara självständiga, oavhängiga och oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen.

Andra skrivningar i betänkandet ger dock intryck av att utredningen menar att beslutsbefogenheten ska överlämnas till åklagare. I punkt 7.4 (s. 231) anges att åklagare vid Åklagarmyndigheten fortsatt ska pröva frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen och under punkt 7.4.5 (s. 240) anges att den rådande ordningen fungerar väl. Enligt den rådande ordningen är det åklagare som fattar besluten (se bl.a. prop. 2018/19:86, Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten s. 73 f, se även Riksåklagaren i ärende ÅM 2019-816). Detta är också en ordning som bäst synes överensstämja med den aktuella lagtexten.

Avsnitt 7.5 Åklagare vid Ekobrottsmyndigheten bör inte pröva ärenden om inhämtning

I avsnitt 7.5 gör utredningen bedömningen att åklagare vid Ekobrottsmyndigheten inte bör pröva frågor om inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen. Ekobrottsmyndigheten ifrågasätter utredningens bedömningar i denna del.

På s. 247 anger utredningen ” Att Ekobrottsmyndigheten bedriver underrättelseverksamhet och att de olika verksamhetsgrenarna inom Ekobrottsmyndigheten i hög grad är integrerade med varandra, innebär enligt vår mening att det kan ifrågasättas om myndigheten på samma sätt som Åklagarmyndigheten kan anses fristående i förhållande till de intressen som frågan om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamheten aktualiserar och om det därmed finns tillräckliga garantier för objektivitet och opartiskhet vid prövningen” På s. 134 f i



betänkandet finns en i väsentliga avseenden annorlunda beskrivning av underrättelseverksamheten. Den beskrivningen överensstämmer bättre med de faktiska förhållandena.

Det är viktigt att klargöra att det inte är Ekobrottsmyndigheten som bedriver underrättelseverksamhet vid myndigheten. Den underrättelseverksamhet som bedrivs utförs av den polisiära enheten Ekobrottskansliet som organisatoriskt tillhör den nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten. Ekobrottskansliet är samlokaliserat med Ekobrottsmyndigheten och myndigheten beslutar om inriktningen för arbetet och budgeten för kansliet. Det är dock Polismyndigheten som leder och utför underrättelseverksamheten och det är polisens brottsdatalog som tillämpas på behandlingen av personuppgifter på samma sätt som vid annan personuppgiftsbehandling som Polismyndigheten utför. Detta framgår tydligt av prop. 2017/18:269 Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning, s. 149 och 1 kap. 4 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Underrättelseverksamheten vid myndigheten bedrivs på polisoperativa enheter som är klart åtskilda från kamrarna där åklagarna bedriver utrednings- och lagföringsverksamheten. Det måste också klargöras att Ekobrottsmyndighetens ledning gärna ser att den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottskansliet får så goda förutsättningar som möjligt att fullgöra sitt uppdrag. Detta innebär emellertid inte att de åklagare som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten kan samarbeta eller inhämta och lämna information till underrättelseverksamheten på annat sätt eller i annan omfattning än åklagare som tjänstgör vid Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har mot ovanstående bakgrund svårt att förstå vad utredningen åsyftar när den anger att de olika verksamhetsgrenarna inom Ekobrottsmyndigheten i hög grad är integrerade med varandra. Det förekommer inte någon integration av myndighetens verksamhet i detta avseende. Det finns därför inga skäl att ifrågasätta om myndigheten kan anses fristående i förhållande till de intressen som frågan om inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamheten aktualiserar.

Det framgår inte tydligt av betänkandet om utredningen menar att det är Ekobrottsmyndigheten eller om det är åklagare som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten som inte bör pröva ärenden om inhämtning. I betänkandet framhålls att det är Ekobrottsmyndigheten som inte bör kunna pröva ärenden om inhämtning. I betänkandet anges under punkt 7.5.3 (s.245) att det är fråga om att utse en myndighet som beslutsfattare och inte en funktion inom en myndighet. Under punkt 7.5.2 (s. 244) och punkt 7.5.3 (s. 244f) tar utredningen ställning till om Ekobrottsmyndigheten är en självständig och oavhängig myndighet som kan anses vara oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen. Om prövningen gällt åklagarnas beslutsbefogenhet, borde utredningen i stället ha tagit ställning till om åklagare vid Ekobrottsmyndigheten kan anses vara självständiga, oavhängiga och oberoende i förhållande till underrättelseverksamhetens intressen.

Det är viktigt att bedömningen av den verksamhet som undersöks i ett underrättelseärende utförs av en person med relevant erfarenhet och kompetens, både för effektiviteten i det straffrättsliga systemet och för enskilda som är föremål för tvångsmedel. Vad gäller bedömningar beträffande ekonomisk brottslighet, särskilt sådan brottslighet som är föremål för underrättelseverksamhetens intresse (jfr s. 135 f.), krävs andra överväganden, kunskaper



och erfarenheter än den brottslighet som utreds av Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten delar följaktligen inte utredningens synpunkt att det inte behövs specialistkompetens för att göra bedömningar av sådan brottslighet som utreds av åklagare som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten menar tvärtom att det är nödvändigt att sådana bedömningar görs av åklagare som har erfarenhet av att utreda ekonomisk brottslighet. Utredningen synes inte heller ha framfört några argument till stöd för sin slutsats i detta avseende.

Om allmänna åklagare ges beslutsbefogenhet enligt inhämtningslagen, innebär det att även åklagare som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten kan fatta beslut i sådana ärenden. Ekobrottsmyndigheten delar utredningens bedömning om hur ärenden ska fördelas mellan Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten (s. 248).

Övrigt

På s. 134 i betänkandet förekommer en hänvisning till 6 och 47 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Hänvisningen torde rätteligen avse 15 § första punkten och 42 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Monica Rodrigo. I den slutliga handläggningen har rättschefen Gabriella Loman deltagit. Verksjuristen Markus Hellsten har varit föredragande.

Monica Rodrigo

Markus Hellsten

Expedition till
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
ju.da@regeringskansliet.se