

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet En europeisk åklagarmyndighet i Sverige (SOU 2020:74)

Justitiedepartementets dnr Ju2020/04654

Allmänna synpunkter

Svea hovrätt har granskat betänkandet utifrån de utgångspunkter och intressen som hovrätten har att beakta och lämnar inledningsvis följande synpunkter.

Utredningens uppdrag har bestått i att analysera behovet av författningsändringar och andra åtgärder för ett svenskt deltagande i Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), och att lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som därmed bedöms nödvändiga. I uppdraget har dock inte ingått att ta ställning för eller mot en eventuell anslutning till det fördjupade samarbetet. Utredningen har trots detta argumenterat för en anslutning, efter en mycket begränsad analys (se betänkandet s. 476). Mot den bakgrunden finns det anledning för hovrätten att framhålla följande i denna del.

En anslutning till Eppo-förordningen och införande av en europeisk åklagarmyndighet i Sverige medför en stor förändring och i vissa avseenden ett betydande principiellt avsteg från svensk myndighetsutövning, med stora konsekvenser för enskilda. För första gången skulle Sverige komma att permanent överlämna ansvaret för ingripande maktåtgärder direkt riktade mot enskilda personer på det egna territoriet till en EU-myndighet. Sådana åtgärder skulle komma att sakna flera centrala rättssäkerhetsgarantier, bl.a. insyn och oberoende tillsyn, som normalt balanserar åklagarnas myndighetsutövning. Avsteg från sådana inslag för Eppo riskerar också att öppna vägen för motsvarande avsteg i andra sammanhang och kan därmed på sikt undergräva viktiga rättsstatliga principer.

För att kunna värdera de sakliga skälen för en anslutning till Eppo krävs under alla förhållanden att systemets tänkta effektivitet i förhållande till den nuvarande ordningen noggrant utvärderas. Någon sådan analys förekommer inte i anslutning till utredningens ställningstagande. I det sammanhanget måste beaktas att Eppo kommer att ha en mycket begränsad numerär samt vara hänvisad till nationell polis för sina utredningar och till nationella domstolar för prövning av väckta åtal. Mot den bakgrunden kan starkt ifrågasättas vilken praktisk betydelse

myndigheten kommer att få när det gäller att stärka bekämpningen av brott mot EU:s finansiella intressen. De större strukturella problemen, såsom bristande kontroller, kommer alltså att kvarstå.

Dessutom bör frågan om myndighetens legitimitet uppmärksammas. På det sätt som systemet är utformat enligt Eppo-förordningen kommer det – när myndigheten väl är inrättad – vara svårt att härleda dess långtgående befogenheter tillbaka till demokratiskt valda politiska organ. Detta innebär att möjligheterna till ansvarsutkrävande blir starkt begränsade och mycket svåröverblickbara, såväl för enskilda som för svenska myndigheter och organisationer. I detta sammanhang kan man inte heller – som utredningen tycks göra – bortse från möjligheten att Eppos mandat inom en inte alltför avlägsen framtid utvidgas till att omfatta bland annat terroristbrott, varvid behovet av demokratisk insyn och kontroll skulle bli än mycket större.

Det står mot den nu angivna bakgrunden klart att frågan om Sveriges eventuella anslutning kräver betydligt noggrannare överväganden än de som redovisas i betänkandet. Mycket talar också för att utredningen vid sitt ställningstagande kraftigt har undervärderat betydelsen av de principgenombrott som en anslutning skulle föra med sig.

När det gäller övriga synpunkter som redovisas nedan följer avsnittsnumreringen rubriknumreringen i betänkandet.

Avsnitt 9.5 – Anställningsfrågor som rör de svenska europeiska delegerade åklagarna

Anställningsvillkoret för de svenska europeiska delegerade åklagarna som innebär att de även ska anställas som nationella åklagare framstår som rimligt och logiskt utifrån de överväganden som redovisas i utredningen, men medför konsekvenser som kan vara potentiellt svåra att överblicka. En följd av de dubbla anställningarna är att åklagarna kommer att behöva växla mellan sina roller som svensk europeisk delegerad åklagare och nationell åklagare och således utöva de respektive arbetsuppgifterna parallellt. Utredningen lämnar inga förslag på hur detta växelvisa sätt att arbeta bör gå till i praktiken.

Den roll som åklagaren vid varje givet tillfälle agerar inom får stor betydelse för bl.a. tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) (OSL) tillämplighet (se vidare nedan). Det kan därför vara rimligt att överväga en uttrycklig reglering av hur övergången mellan tjänstgöringsformerna lämpligen bör ske.

Avsnitt 11.4 – Teknisk spårning

Den tekniska spårning som föreslås bli reglerad kan enligt hovrättens mening, med hänsyn både till framtida teknisk utveckling och till hur eller på vilka föremål spårningsutrustning placeras, få sådana konsekvenser för den enskildes integritet att den är jämförbar med t.ex. hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt 27 kap rättegångsbalken. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas att det för den tekniska spårningen har föreslagits en annan lagteknisk lösning och en annan ordning för beslut än den som gäller för de befintliga hemliga tvångsmedlen.

Avsnitt 13.5 – Åtal och överklagande

Den omständigheten att det krävs godkännande från Eppos permanenta avdelning innan åtal får väckas i Eppo-ärenden kan i de fall där den misstänkte är frihetsberövad eventuellt leda till förlängda häktningstider. En tänkbar situation är att utredningen av brottet är färdigställd och att det enda som återstår är att invänta godkännande för åtals väckande från den permanenta avdelningen. Det är oklart hur lång tid ett inhämtande av sådant godkännande kan ta och vad detta kan få för konsekvenser för den s.k. proportionalitetsbedömningen av häktningsfrågan.

I mål där det förekommer frihetsberövanden kan det också förekomma korta ledtider efter överklagande från underrätt till överrätt med anledning av de lagreglerade tidsfrister för domstolarnas handläggning som följer av rättegångsbalkens bestämmelser. Det är inte klart hur Eppo-ärenden i överrätt kan komma att påverkas i de situationer där en instruktion från Eppos permanenta avdelning inte har hunnit inhämtas vid tidpunkten för överklagandet, utan i stället måste inhämtas i efterhand. Den svenska europeiska delegerade åklagaren har i dessa fall inledningsvis endast en temporär behörighet att överklaga, för kunna iaktta de tidsfrister som gäller för överklagande. Det är oklart om denna behörighetsfråga i någon mån kommer att påverka domstolarnas arbete, bl.a. möjligheten att kort tid efter att överklagande har gjorts meddela beslut, eller ställa särskilda krav på domstolarnas handläggning av dessa mål i avvaktan på besked från den permanenta avdelningen.

Avsnitt 15 – Offentlighet, sekretess och tillgång till information

Det saknas än så länge en intern sekretessreglering för Eppo, vilket är en brist som gör det svårt att fullt ut kunna överblicka konsekvenserna av vissa av utredningens förslag.

I fråga om partsinsyn i Eppo-ärenden ska, enligt utredningens bedömning, svensk rätt tillämpas, med undantag för de bestämmelser som hänvisar till OSL eftersom OSL inte är tillämplig i fråga om Eppos verksamhet. Vad gäller de s.k. kollisionsreglerna föreslås därför att en ny reglering – som i allt väsentligt överensstämmer med motsvarande bestämmelse i OSL – i stället ska införas i den nya lagen om svenska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten. Den nya bestämmelsen blir dock, på grund av avsaknaden av interna sekretessbestämmelser för Eppo, vag i sin utformning när det gäller vilka intressen som blir styrande för kollisionsregleringen. Det är därför svårt att för närvarande bedöma innebörden av nämnda lagförslag.

Den begränsade offentligheten och insynen i Eppos arbete som utförs i Sverige kan även få betydelse ur ett tillsynsperspektiv (se vidare nedan).

Avsnitt 17 – Tillsyn, straffansvar och disciplinansvar

Utredningen gör en förtjänstfull genomgång av konsekvenserna när det gäller tillsyn, straffansvar och disciplinansvar avseende de svenska åklagare som skulle komma att tjänstgöra i Eppo. Liksom utredningen kan hovrätten konstatera att såväl den svenska europeiska åklagaren som de svenska europeiska delegerade åklagarna kommer att ha omfattande maktbefogenheter som kan utövas mot enskilda. Dessa åklagare kommer att undantas från nationell tillsyn och åtnjuta

straffrättslig immunitet. Den tillsyn och möjlighet till intern kontroll som kommer att finnas inom ramen för det EU-rättsliga regelverket måste anses vara mycket begränsad och närmast oåtkomlig för enskilda. Även med beaktande av att beslutade tvångsåtgärder och åtal i stor utsträckning kommer att bli föremål för svensk domstolsprövning inom ramen för pågående ärenden, medför det nu sagda – som har framhållits ovan – ett väsentligt principiellt avsteg från de rådande förutsättningarna för åklagarnas myndighetsutövning i Sverige.

Ovan under avsnitt 9.5 har hovrätten framhållit behovet av att, ur ett offentlighetsperspektiv, överväga uttrycklig reglering när det gäller övergången mellan tjänstgöringsformerna för de svenska europeiska delegerade åklagarna. Dessa tjänstemän kommer fortfarande att vara omfattade av både svensk tillsyn och straffansvar när de fullgör uppgifter som svenska åklagare, och gränsdragningen mellan de olika tjänsteutövningarna får därför mycket stor betydelse. Att offentlighet och insyn i den del av arbetet som åklagarna utför för Eppo är starkt begränsad medför att även bedömningen av vad som omfattas av svensk tillsyn försåras. Tillsynsaspekterna utgör därför ytterligare ett skäl för en sådan mer detaljerad reglering av den praktiska tjänsteutövningen.

Motsvarande uppdelning för de svenska europeiska delegerade åklagarna som nu nämnts kommer att gälla också för det arbetsrättsliga disciplinansvaret enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning och för reglerna om avskedande i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). De gränsdragningsproblem som redan har uppmärksamats gör sig gällande även i detta sammanhang. Utredningen har vidare gjort bedömningen att den informationsskyldighet i förhållande till den europeiska chefsåklagaren som anges i artikel 17.4 i Eppo-förordningen utan lagstiftningsåtgärd ska anses åvila den myndighet som tar initiativ till att anmäla en åklagare till Statens ansvarsnämnd för disciplinansvar. Det kan antas att samma ordning ska anses gälla i ärenden om avskedande och åtalsanmälan som anmäls till Statens ansvarsnämnd. Under alla förhållanden finns det anledning att framhålla att vissa åtgärder som Statens ansvarsnämnd behöver vidta inom ramen för ett avskedandeärende kan kräva skyndsamhet. Det gäller främst under rättelse till den anställde enligt 30 § LAS, med beaktande av fristen i 18 § LAS. Hur informationsskyldigheten enligt artikel 17.4 ska verkställas rent praktiskt är inte närmare angivet. Den fördröjning som fullgörandet av informationsskyldigheten skulle kunna medföra kan, oavsett vem den ska åvila, mot den bakgrunden behöva uppmärksammas särskilt av den aktuella myndigheten.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Anders Perklev, hovrättsråden Jens Wieslander och Henrik Matz samt tf. hovrättsassessor Maria Rydström, föredragande.

Anders Perklev

Maria Rydström