Professor Dan Frände

Helsingfors den 16 augusti 2016

**Utlåtande om betänkandet ”Genomförandet av direktivet om en europeisk utredningsorder” (17/2016)**

Inledningsvis kan konstateras att det s.k. EIO-direktivet är mycket viktigt för brottsutredningen inom EU. Samtidigt är det internationella rättshjälpen ett oerhört svårt rättsområde, något som bl.a. beror på det stora antalet relevanta regler. EIO-direktivet gör inte saken enklare och klarare, snarast tvärtom. Min kritik mot förslaget grundas just på rättsområdets komplexitet. För det första borde en fullständig genomförandelag stiftas och för det andra borde åklagaren godkänna alla utredningsorder, inte bara de som begärs av Finland utan även de som verkställs i Finland.

I betänkandet föreslås att EIO-direktivet genomförs i finsk rätt genom en blandad genomförandemetod (här kallad hybridmetoden). Detta betyder att en inhemsk genomförandelag antas, vari anges att EIO-direktivet ska gälla som lag i Finland. Till sakens natur hör att genomförandelagen också måste innehålla ”egna regler” som endera utgör undantag från EIO-direktivet eller kompletterar direktivet. Betänkandets förslag till genomförandelag innehåller sammanlagt 23 paragrafer. EIO-direktivet har en ingress innehållande 46 punkter. Dess artiklar är 39 till antalet. Därtill ingår flera bilagor med bl.a. blanketter som ska ifyllas av den utfärdande myndigheten.

Den valda genomförandemetoden ställer stora krav på den som ska tillämpa lagen. I praktiken kommer polis, åklagare och domare att omfattas av lagstiftningen. Den blandade genomförandemetoden kan säkert accepteras i många fall. Gällande tillämpningen av metoden på EIO-direktivet är jag dock skeptisk.

Den i det finska betänkandet valda metoden skapar en så pass svårbegriplig helhet att likheten inför lagen allvarligt hotas. Jag har svårt att se varför man inte kan genomföra EIO-direktivet på samma sätt som rambesluten om europeiska arresteringsordern och frysningsordern, dvs. genom fullständiga lagar. För Sverige del kan konstateras att man i Ds 2015:57 föreslå att en separat lag om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder. De i betänkandet anförda fördelarna med hybridmodellen är inte så övertygande (s. 15-16) att de uppväger den oklarhet och svårbegriplighet som hybridmodellen skapar.

En del av de tillämpningsproblem som följer i hybridmodellens fotspår hade kunnat undvikas ifall åklagaren hade varit den instans som måste godkänna alla utredningsorder som sänds till Finland. Detta krav på godkännande gäller enligt förslaget endast utredningsorder som sänds från Finland till ett annat medlemsland. Nämnda krav på åklagargodkännande av från oss utgående utredningsorder grundas direkt på EIO-direktivet. Det normala bland EU:s medlemsstater är att polisen inte räknas till gruppen rättsliga myndigheter. Utgångspunkten i artikel 2 EIO är att en utredningsorder ska utfärdas av rättslig myndighet. Dock kan en annan myndighet accepteras som utfärdare under förutsättning att en domare, domstol, undersökningsdomare eller åklagare ha godkänt utredningsordern. I verkställighetslagens 19 § 1 mom. föreslås att en undersökningsledare vid polisen, gränsbevakningsväsendet eller Tullen ges behörighet att utfärda en utredningsorder som sedan ska godkännas av en åklagare. I paragrafens 2 mom. anges dock att åklagare och allmänna domstolar också kan utfärda en utredningsorder.

Enligt 5 § 1 mom i förslaget till genomförandelag behövs inget separat godkännande av åklagaren innan verkställigheten av en utredningsorder som inkommit från en medlemsstat. I stället verkställs utredningsorder av den myndighet som skulle sköta om förundersökningen i det fall att det hade rört sig om ett inhemskt brott. Detta betyder att det är polisen som t.ex. fattar beslut om hörandet av vittnen och sakkunniga. Endast vid videohörandet av anonyma vittnen och misstänkta måste verkställigheten skötas av tingsrätten (se 12 § 2 mom och 13 § i förslaget till genomförandelag).

Jag tvivlar starkt på det rationella i att avskaffa den juridiska kontrollen av inkommande utredningsorder i form av ett godkännande (något som bekant gäller för frysningsordern). Som framgår av artikel 10 och 11 i EIO-direktivet existerar en rad undantag från erkännande eller verkställighet. Hit hör bl.a. rätten och skyldigheten att vittna, och detta både enligt finsk och utländsk rätt. Denna komplexitet kräver enligt min mening att alla utredningsorder, som inkommer till Finland, kontrolleras och godkänns för verkställighet av åtminstone en åklagare.