EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2021
COM(2021) 409 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området

1. INLEDNING

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området[1] (*direktivet*) fastställs ett enda, omfattande ramverk baserat på principen om ömsesidigt erkännande som gör det möjligt för myndigheter i en medlemsstat att inhämta bevis från en annan medlemsstat.

Direktivet föreslogs på initiativ av sju medlemsstater[2]. Rådet och Europaparlamentet antog direktivet i enlighet med artikel 82.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) den 3 april 2014 och det är bindande för alla medlemsstater med undantag för Irland och Danmark.

Direktivet ersatte befintliga ramverk för inhämtning av bevis, nämligen 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp inom EU[3], rambeslut 2008/978/RIF om en europeisk bevisinhämtningsorder[4] och rambeslut 2003/577/RIF om frysning av bevismaterial[5].

Huvuddelarna i direktivet listas nedan.

- Den europeiska utredningsordern är ett **rättsligt avgörande** som har utfärdats eller godkänts av en rättslig myndighet i en medlemsstat för genomförande eller erkännande av en eller flera utredningsåtgärder i en annan medlemsstat i syfte att inhämta bevis.

- Den täcker **alla utredningsåtgärder**[6], med undantag av inrättandet av en gemensam utredningsgrupp, i alla skeden av ett straffrättsligt förfarande.

- Medlemsstater är skyldiga att **skyndsamt erkänna och verkställa en europeisk utredningsorder utan några krav på vidare formaliteter** och det kan endast nekas vid begränsade omständigheter, t.ex. väsentliga nationella säkerhetsintressen och respekt för grundläggande rättigheter.

---

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 1.5.2014, s. 1).

[2] Belgien, Bulgarien, Estland, Spanien, Slovenien, Österrike och Sverige.

[3] Konventionen av den 29 maj 2000 om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000, s. 1).

[4] Rådets rambeslut 2008/978/RIF av den 18 december 2008 om en europeisk bevisinhämtningsorder för att inhämta föremål, handlingar eller uppgifter som ska användas i straffrättsliga förfaranden (EUT L 350, 30.12.2008, s. 72). Detta rambeslut upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/95 av den 20 januari 2016 om upphävande av vissa akter på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete (EUT L 26, 2.2.2016, s. 9).

[5] Rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (EUT L 196, 2.8.2003, s. 45).

[6] Till exempel tillåter den europeiska utredningsordern hörande av misstänkta och vittnen, inklusive via videokonferens och insamling av uppgifter om bank och andra konton för finansiella transaktioner eller åtgärder för att bevara bevismaterial.

- I direktivet fastställs strikta **tidsfrister** för insamling av begärda bevis.

- I direktivet tillhandahålls **standardformulär** för att fylla i en europeisk utredningsorder (bilaga A), bekräfta mottagande av utredningsordern (bilaga B) och skicka en underrättelse om avlyssning om telekommunikation i den underrättade medlemsstatens territorium (bilaga C)[7].

- Direktivet innehåller flera ytterligare **säkerhetsgarantier till skydd för rätten till försvar**, främst i artiklarna 1.3, 6 och 14.

I januari 2021 föreslog kommissionen en ändring av artikel 20 i direktivet för att anpassa den till EU-regler om skydd av personuppgifter[8].

Enligt artikel 37 i direktivet ska kommissionen inkomma med en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpning av direktivet på grundval av både kvalitativ och kvantitativ information. Rapporten ska i synnerhet innehålla en utvärdering av dess inverkan på det straffrättsliga samarbetet och skyddet för enskilda personer samt verkställigheten av bestämmelserna om avlyssning av telekommunikation med hänsyn till den tekniska utvecklingen.

I den första delen beskrivs läget för medlemsstaternas implementering av direktivet med fokus på de huvudsakliga bestämmelserna som är avgörande för att den europeiska utredningsordern ska fungera smidigt. I den andra delen finns en översikt över centrala delar som handlar om medlemsstaternas tillämpning av direktivet.

Vid utarbetandet av denna rapport använde kommissionen den information som medlemsstaterna tillhandahållit när de anmält nationella åtgärder för införlivande av direktivet och svaren på frågeformuläret från behöriga myndigheter och jurister i medlemsstaterna samt Eurojust och det europeiska straffrättsliga nätverket.

Rapporten omfattar alla medlemsstater som är bundna av direktivet.

2. ALLMÄN BEDÖMNING

Vid utgången av införlivandeperioden den 22 maj 2017 (artikel 36.1) hade bara två medlemsstater meddelat de nödvändiga åtgärderna till kommissionen och ytterligare åtta medlemsstater anmälde åtgärder under de följande dagarna och veckorna.

[7] Rådet har publicerat riktlinjer för hur formulären ska fyllas i (inte översatt till svenska): https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5291-2020-INIT/en/pdf

[8] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2014/41/EU vad gäller dess anpassning till EU:s regler om skydd av personuppgifter (COM/2021/21 final).

I juli 2017 startade kommissionen överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i FEUF mot 13 medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Spanien, Kroatien, Cypern, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Österrike, Slovakien och Sverige) för underlåtelse att meddela åtgärder för införlivande av direktivet. I januari 2018 skickade kommissionen motiverade yttranden till Bulgarien, Spanien, Luxemburg och Österrike, eftersom de fortfarande inte hade anmält några införlivandeåtgärder. I september 2018 hade alla medlemsstater som omfattas av direktivet meddelat sina nationella införlivandeåtgärder till kommissionen. Analysen av meddelade åtgärder har inte identifierat några väsentliga, fristående delar som saknas. Överträdelseförfarandena för underlåtelser att meddela införlivandeåtgärder har därför avslutats[9].

3. SÄRSKILDA BEDÖMNINGSPUNKTER

3.1. Behöriga myndigheter och centralmyndigheter

Enligt artikel 33.1 ska medlemsstater informera kommissionen om vilka myndigheter som är behöriga att utfärda och verkställa europeiska utredningsordrar och om centralmyndigheterna som utsetts i enlighet med artikel 7.3. Alla medlemsstater har skickat sina meddelanden till kommissionen.

3.1.1. Utfärdande myndigheter (artikel 2 c)

I artikel 2 c anges att termen ”utfärdande myndighet” inkluderar en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare[10]. Det inkluderar även alla andra behöriga myndigheter enligt definitionen av den utfärdande staten, som i det enskilda fallet handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden, med behörighet att besluta om bevisinhämtning i enlighet med nationell rätt, under förutsättning att en sådan europeisk utredningsorder har godkänts av en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare.

Domstolen har beslutat[11] att koncepten ”rättslig myndighet” och ”utfärdande myndighet” i artiklarna 1.1 och 2 c omfattar en åklagarmyndighet i en medlemsstat, oberoende av om nämnda åklagarmyndighet enligt lag är underordnad den verkställande makten i medlemsstaten eller av om det finns en risk för att nämnda åklagarmyndighet, direkt eller indirekt, blir föremål för

[9] Detta påverkar inte överträdelseförfaranden som kan inledas av kommissionen mot vissa medlemsstater när kommissionen anser att de meddelade nationella åtgärderna införlivar direktivet på ett felaktigt sätt eller när systematiska svagheter observeras i dess tillämpning i praktiken.

[10] I artikel 1.1 anges det att en europeisk utredningsorder är rättsliga avgöranden som utfärdats eller godkänts av rättsliga myndigheter.

[11] Se domstolens dom av den 8 december 2020, Staatsanwaltschaft Wien/A. m.fl., C-584/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:1002.

instruktioner eller anvisningar från den verkställande makten i samband med antagandet av en europeisk utredningsorder.

I de flesta medlemsstater är det åklagarmyndigheten, undersökningsdomare eller domstolar som har behörighet att utfärda europeiska utredningsordrar. I en medlemsstat är endast domstolar behöriga att utfärda europeiska utredningsordrar, medan en annan medlemsstat har utsett sin skattemyndighet, som har rättigheterna och utövar ansvaret för en allmän åklagarmyndighet, som en utfärdande rättslig myndighet i enlighet med artikel 2 c i[12]. Färre än hälften av alla medlemsstater utnyttjade möjligheten att utse behöriga undersökningsmyndigheter, såsom polismyndigheter, som sina utfärdande myndigheter i enlighet med artikel 2 c ii. I vissa fall utsågs administrativa myndigheter som utfärdande myndigheter i förhandlingar om administrativa överträdelser. Åklagare, undersökningsdomare eller domstolar utsågs som godkännande myndigheter för sådana europeiska utredningsordrar. I en medlemsstat utsågs ingen godkännande myndighet för europeiska utredningsordrar som utfärdats av en administrativ myndighet vid förhandlingar om administrativa överträdelser. Nästan alla medlemsstater genomförde denna bestämmelse på korrekt sätt.

3.1.2. Verkställande myndigheter (artikel 2 d)

En stor majoritet av medlemsstaterna utsåg de myndigheter som hade behörighet att utfärda europeiska utredningsordrar att även vara verkställande myndigheter. I vissa medlemsstater är de myndigheter som har behörighet att erkänna europeiska utredningsordrar och säkerställa verkställandet av dem även brottsbekämpande eller administrativa myndigheter.

3.1.3. Centralmyndigheter (artikel 7.3)

Artikel 7.3 ger medlemsstaterna möjlighet att utse en eller flera centralmyndigheter att biträda de behöriga myndigheterna. De kan göra sådana centralmyndigheter ansvariga för det administrativa översändandet och mottagandet av europeiska utredningsordrar och annan relaterad officiell korrespondens.

Ett betydande antal medlemsstater anmälde minst en centralmyndighet till kommissionen. I de flesta fall utsågs justitieministrar som centralmyndigheter, medan olika uppgifter tilldelades dem. Ett fåtal av dessa centralmyndigheter kan också bistå med den administrativa överföringen och mottagandet av europeiska utredningsordrar och endast ett litet antal av dessa medlemsstater begär att alla inkommande utredningsordrar ska skickas via deras centralmyndigheter. I ett fåtal fall anmäldes flera centralmyndigheter. I vissa medlemsstater kan myndigheter ge bistånd, även om de inte formellt anmälts som centralmyndigheter.

Ett par medlemsstater gav sina utsedda centralmyndigheter ytterligare befogenheter (t.ex. genom att ge dem ansvar för en preliminär kontroll av huruvida alla nödvändiga dokument hade tagits

[12] Se pågående mål C-66/20 inför Europeiska unionens domstol.

emot, eller ansvar för att vägra att verkställa en europeisk utredningsorder enligt vissa villkor). Nästan alla medlemsstater genomförde denna bestämmelse på korrekt sätt.

3.2. Definition och omfattning av den europeiska utredningsordern och typer av förfaranden som den kan utfärdas för

3.2.1. Definition av europeisk utredningsorder (artikel 1)

Alla medlemsstater införlivade artikel 1.1 med definitionen av den europeiska utredningsordern som ett rättsligt avgörande som har utfärdats för att en eller flera specifika utredningsåtgärder ska utföras i en annan medlemsstat i syfte att inhämta bevis. I skäl 25 anges att det i direktivet fastställs bestämmelser för vidtagande av en utredningsåtgärd som syftar till bevisinhämtning, i alla skeden av ett straffrättsligt förfarande inklusive under själva rättegången. I ett litet antal medlemsstater kan en europeisk utredningsorder utfärdas under verkställande av en dom eller ett straff. En medlemsstat angav att en europeisk utredningsorder även kan utfärdas för ytterligare förfaranderelaterade åtgärder.

Vissa medlemsstater hänvisade inte uttryckligen i sina införlivandebestämmelser till den rätt som misstänkta eller tilltalade, eller en försvarare som företräder dem, har att begära att en europeisk utredningsorder utfärdas (artikel 1.3), men det kan bero på att detta redan beviljas genom nationella straffrättsliga förfaranden.

De allra flesta medlemsstater hänvisade inte uttryckligen till grundläggande rättigheter och rättsprinciper (artikel 1.4) i sina införlivandebestämmelser. Men ett litet antal medlemsstater hänvisade till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, till nationella grundlagar eller till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Dock gör de flesta medlemsstater uttryckligen det allmänna villkoret om respekt för grundläggande rättigheter ett skäl för vägran enligt artikel 11.1 f i händelse av överträdelse.

3.2.2. Tillämpningsområde (artikel 3)

I artikel 3 till direktivet anges det att den europeiska utredningsorderns räckvidd omfattar alla utredningsåtgärder med undantag för att skapa en gemensam utredningsgrupp och samla in bevis inom en sådan grupp. I skälen 9 och 34 klargörs det att direktivet inte ska tillämpas på övervakning över gränserna enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet[13] och på provisoriska åtgärder i förverkandesyfte.

De flesta medlemsstater har uttryckligen införlivat artikel 3. Ett fåtal medlemsstater la till ytterligare undantag, nämligen insamling av uppgifter om brottsregister, rättslig hjälp vid

[13] Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, (EGT L 239, 22.9.2000, s. 19).

delgivning av rättegångshandlingar, förhör med den anklagade via telefonkonferens och beslagtagning av föremål som omfattas av konfiskering. Gränsöverskridande övervakning som hänvisas till i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet uteslöts uttryckligen från tillämpningsområdet för den europeiska utredningsordern i ett litet antal medlemsstater. Nästan alla medlemsstater har genomfört denna bestämmelse på korrekt sätt.

3.2.3. Typer av förfaranden (artikel 4)

I artikel 4 i direktivet anges det att en utredningsorder får utfärdas vid straffrättsliga förfaranden i alla medlemsstater (artikel 4 a). En medlemsstat kräver dock straffrättsliga förfaranden för en straffbar gärning som begåtts i den utfärdande staten, istället för att hänvisa till ”en straffbar gärning enligt den utfärdande statens nationella lagstiftning”. Ett fåtal medlemsstater angav, i sin ställning som utfärdande stater, att det var möjligt att utfärda en europeisk utredningsorder vid förfaranden som avser handlingar som är straffbara enligt nationell lag i den utfärdande staten genom att de utgör överträdelser av rättsregler enligt artikel 4 b och c i direktivet. I ett stort antal medlemsstater inkluderar införlivandelagstiftningen inte någon uttrycklig hänvisning till förfaranden för brott eller överträdelser för vilka en juridisk person kan ställas till ansvar eller bestraffas i den utfärdande staten (artikel 4 d). Nästan alla medlemsstater genomförde denna bestämmelse på korrekt sätt.

3.3. Utfärdande av en europeisk utredningsorder

3.3.1. Utredningsorderns innehåll och form (artikel 5.1)

I artikel 5.1 i direktivet fastställs kraven för innehållet i en europeisk utredningsorder och det fastställs en skyldighet att utfärda europeiska utredningsordrar i den form som fastställs i bilagan till direktivet.

De flesta medlemsstater införlivade det fastställda formuläret fullständigt och i enlighet med direktivet.

3.3.2. Villkor för utfärdande av en europeisk utredningsorder (artikel 6)

Enligt artikel 6.1 kan en europeisk utredningsorder utfärdas om a) utfärdandet är nödvändigt och proportionellt med avseende på de förfaranden som avses i artikel 4 och med beaktande av den misstänkta eller tilltalade personens rättigheter och b) den eller de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern kunde ha begärts under samma förutsättningar i ett liknande inhemskt ärende.

Inget specifikt, uttryckligt införlivande av artikel 6.1 kunde identifieras i vissa medlemsstater, medan vissa förekomster av felaktigt införlivande identifierades i ett fåtal andra medlemsstater.

En betydande andel av medlemsstaterna nämnde inte uttryckligen möjligheten att rådfråga den utfärdande myndigheten om vikten av att utfärda en europeisk utredningsorder (artikel 6.3), men vissa av de medlemsstaterna antog horisontella bestämmelser om att rådfråga den utfärdande

myndigheten om erkännande och verkställighet av europeiska utredningsordrar. Ett litet antal medlemsstater införlivade artikel 6.3 genom att hänvisa till att den utfärdande myndigheten ska rådfrågas endast vid de villkor som fastställs i enlighet med artikel 6.1 a. Ett litet antal medlemsstater gjorde det obligatoriskt, snarare än valfritt, att rådfråga den utfärdande myndigheten.

De flesta medlemsstater har införlivat artikel 6 på korrekt sätt. Men för ett fåtal medlemsstater överensstämmer införlivandet inte med direktivet.

3.3.3. Språktäckning (artiklarna 5.2–5.3 och 33.1 b)

Enligt artikel 5.3 måste en europeisk utredningsorder översättas av behöriga myndigheter i den utfärdande staten till ett officiellt språk i den verkställande staten eller till ett annat språk som den verkställande staten har angett.

De flesta medlemsstater införlivade artikel 5.3 fullständigt och i enlighet med direktivet. Mycket få medlemsstater införlivade det inte uttryckligen.

Fler än hälften av medlemsstaterna meddelade i enlighet med artikel 33.1 b att de godtar europeiska utredningsordrar på andra språk än sitt eget (vanligen engelska). Ett fåtal medlemsstater godtog sådana andra språk beroende på hur akut förfrågan var eller ett ömsesidigt åtagande från den andra medlemsstaten i fråga. Ett litet antal medlemsstater fastställde även föredragna språk för vissa grannstater. En övervägande majoritet av medlemsstaterna angav i sin införlivandelagstiftning vilket språk som kan användas för att fylla i eller översätta en europeisk utredningsorder när den berörda medlemsstaten är den verkställande staten, men ett mycket litet antal medlemsstater angav inget språk i sin införlivandelagstiftning.

3.4. Erkänna och verkställa en europeisk utredningsorder

3.4.1. Erkännande och verkställighet av en utredningsorder (artikel 9)

Enligt artikel 9 har den verkställande myndigheten en allmän skyldighet att erkänna en europeisk utredningsorder och se till att den verkställs på samma sätt och på samma villkor som om den berörda utredningsåtgärden hade begärts av en myndighet i den verkställande staten.

Ett mycket litet antal medlemsstater hänvisade inte uttryckligen till skyldigheten att erkänna en europeisk utredningsorder i sin införlivandelagstiftning. En medlemsstat hänvisade till valfrihet istället för en skyldighet att verkställa en utredningsorder.

En majoritet av medlemsstaterna har införlivat artikel 9.2 på korrekt sätt. Denna artikel kräver efterlevnad av särskilda formaliteter och förfaranden som uttryckligen anges av den utfärdande myndigheten, under förutsättning att sådana formaliteter och förfaranden inte strider mot de grundläggande rättsprinciperna i den verkställande staten. En medlemsstat införde en bestämmelse byggd på valfrihet istället för obligatorium. I ett par medlemsstater kunde inga

relevanta bestämmelser identifieras som omfattade administrativa straffrättsliga bestämmelser. Flera medlemsstater införlivade hänvisning till ”grundläggande rättsprinciper” som en allmän referens till ”nationell lagstiftning” eller dess ”grundprinciper”.

I artikel 9.3 krävs att den verkställande myndigheten återsänder en europeisk utredningsorder som inte utfärdats av en utfärdande myndighet till den utfärdande staten. En stor majoritet av medlemsstaterna har införlivat denna bestämmelse i överensstämmelse med direktivet. Ett fåtal medlemsstater införlivade den dock inte uttryckligen och en medlemsstat införlivade den som ett skäl till icke-verkställande eller icke-erkännande.

Inget uttryckligt införlivande av artikel 9.4 och 9.5, med angivelse av hur myndigheterna i den utfärdande staten kan bistå vid verkställandet av den europeiska utredningsorden i den verkställande staten, kunde identifieras i ett litet antal medlemsstater, medan problem med efterlevnaden identifierades i ett fåtal andra.

3.4.2. Vidtagande av en annan typ av utredningsåtgärd (artikel 10)

Enligt artikel 10.1 är den verkställande myndigheten skyldig att vidta en annan utredningsåtgärd än den som avses i den europeiska utredningsordern när den begärda åtgärden inte finns i nationell lagstiftning eller inte skulle vara tillgänglig i ett liknande inhemskt ärende.

De flesta medlemsstater införlivade artikel 10 i enlighet med direktivet, medan efterlevnadsproblem identifierades i ett fåtal medlemsstater. Dessa problem gäller, till exempel, att det är valfritt istället för obligatoriskt att vidta en annan utredningsåtgärd (punkt 1), eller att det är obligatoriskt istället för valfritt att vidta en mindre ingripande utredningsåtgärd (punkt 3), medan ett fåtal medlemsstater införlivade punkt 5 som ett skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet.

3.4.3. Skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet (artiklarna 11.1, 22.2, 23.2, 24.2, 26.6, 27.5, 28.1, 29.3, 30.5)

Den allmänna skyldigheten att utfärda en europeisk utredningsorder i artikel 9.1 begränsas av de valfria skälen till icke-erkännande eller icke-verkställighet som anges i artikel 11.1 samt av ytterligare skäl till vissa utredningsåtgärder i artiklarna 22.2, 23.2, 24.2, 26.6, 27.5, 28.1, 29.3 och 30.5.

Fler än hälften av medlemsstaterna införlivade alla eller vissa skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet i enlighet med artikel 11.1 som obligatoriska, medan andra medlemsstater införlivade dem som valfria. Vissa medlemsstater införlivade inte uttryckligen vissa vägransgrunder i enlighet med artikel 11.1. Ett fåtal medlemsstater antingen införlivade inte, eller införlivade ytterligare, skäl enligt artiklarna 22.2, 24.2, 26.6, 27.5, 28.1, 29.3 och 30.5 som obligatoriska skäl.

Väsentliga skillnader har noterats i tillvägagångssätten för införlivande vad gäller artikel 11.1 d, om fastställande av en frivillig vägransgrund om verkställigheten av den europeiska utredningsordern skulle strida mot principen om ne bis in idem. Vissa medlemsstater hänvisar bara till själva principen, medan andra specificerar den, och vissa av dessa lägger till ett villkor för verkställigheten[14].

För de grundläggande rättigheterna som utgör vägransgrund enligt artikel 11.1 f observerades ett införlivande i enlighet med direktivet i ett betydande antal medlemsstater. Ett par medlemsstater hänvisade dock inte till sådana uttryckliga skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet. Vidare uteslöt ett fåtal medlemsstater hänvisningar till artikel 6 i FEUF och stadgan om de grundläggande rättigheterna, ett par medlemsstater hänvisade till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och en medlemsstat hänvisade till domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Alla medlemsstater införlivade dubbel straffbarhet som vägransgrund i enlighet med artikel 11.1 g, medan några medlemsstater inkluderade undantag eller villkor som tar upp förenlighetsproblem. Vad gäller de brottskategorier för vilka verifiering av dubbel straffbarhet avskaffades utesluter en medlemsstat inte sådan verifiering för sina medborgare, medan andra gör det, för tvångsåtgärder, om inte sådana åtgärder är begränsade till vissa brott eller det finns ett visst minimistraff. En medlemsstat har ett alternativ att göra icke-tillämpningen av detta skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet beroende av ömsesidighet. Hänvisningar till en frihetsberövande åtgärd saknas i ett mycket litet antal medlemsstater.

Två medlemsstater införlivade inte artikel 11.2 och angav att dubbel straffbarhet som vägransgrund samt skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet enligt artikel 11.1 h inte gäller för utredningsåtgärder som avses i artikel 10.2.

De flesta medlemsstater införlivade undantaget för brott rörande skatter eller avgifter, tullar och valutatransaktioner i enlighet med artikel 11.3 korrekt, medan ett litet antal medlemsstater saknar genomförandeåtgärder.

Enligt artikel 11.4 ska den verkställande myndigheten samråda med den utfärdande myndigheten innan de fattar beslut om att inte erkänna eller inte verkställa en utredningsorder baserat på vissa av skälen för icke-erkännande eller icke-verkställighet. De flesta medlemsstater införlivade denna bestämmelse på rätt sätt, men några gjorde det endast delvis, till exempel genom att utesluta orden ”helt eller delvis” och ”utan dröjsmål” eller utesluta kravet att samråda med den utfärdande myndigheten om vissa skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet.

[14] Detta kommer från artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet ”under förutsättning att, vid fällande dom, straffet avtjänats eller är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagarna hos den part hos vilken avkunnandet ägt rum”.

I enlighet med artikel 11.5 är den verkställande myndigheten skyldig att begära att en myndighet i den verkställande staten upphäver privilegier eller immunitet, när en sådan myndighet har behörighet att göra detta. Ett litet antal medlemsstater införlivade inte denna bestämmelse eller införlivade den endast delvis.

Förutom skälen till icke-erkännande eller icke-verkställighet av en europeisk utredningsorder i direktivet fastställde ett fåtal medlemsstater ytterligare skäl i sin egen nationella lagstiftning. Till exempel om ett formulär för en europeisk utredningsorder eller dess översättning är ofullständig, felaktig eller saknas, om en framgångsrik rättslig talan förs mot en utredningsorder, om en utredningsorder dras tillbaka, eller om det finns andra skäl att göra det omöjligt att utföra rättsliga åtgärder.

Sådana skillnader i genomförande kan leda till diskrepanser mellan de olika rättssystemen. Detta kan i sin tur göra det svårare att tillämpa direktivet i praktiken. Såsom bekräftats av domstolen[15] ”är en europeisk utredningsorder visserligen ett verktyg som grundar sig på principerna om ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande, vilket betyder att verkställighet av densamma utgör huvudregeln, medan möjligheten att vägra verkställighet har utformats som ett undantag som ska tolkas restriktivt”.

3.5. Tidsfrister för erkännande och verkställighet och skäl för uppskov av erkännande eller verkställighet (artiklarna 12 och 15)

Tidsfristerna och principerna som fastställs i artikel 12 är viktiga för den europeiska utredningsorderns effektivitet.

Ett antal medlemsstater införlivade inte ordalydelsen i punkt 1 om att fatta beslut om erkännande eller verkställighet och att utföra utredningsåtgärden ”lika skyndsamt och med samma prioritetsgrad som ett liknande inhemskt ärende”.

Ett litet antal medlemsstater införlivade inte punkt 2 som kräver att den verkställande myndigheten ska beakta den utfärdande myndighetens begäran om att verkställa en utredningsorder inom en kortare tidsfrist eller på en särskild dag.

I punkt 3 anges det att ett beslut om erkännande eller verkställighet av en europeisk utredningsorder måste fattas så snart som möjligt och inte senare än 30 dagar efter mottagande av en utredningsorder. En stor majoritet av medlemsstaterna införlivade tidsfristen på ett korrekt sätt i enlighet med direktivet, men ett fåtal hade förenlighetsproblem, till exempel genom att göra undantag.

[15] Se domstolens dom av den 8 december 2020, A m.fl., C-584/19, ECLI:EU:C:2020:1002, punkt 64.

I punkt 4 anges det att den verkställande myndigheten måste genomföra utredningsåtgärden utan dröjsmål och senast 90 dagar efter beslut om erkännande eller verkställighet av en europeisk utredningsorder. Alla medlemsstater fastställer denna tidsfrist i sin nationella lagstiftning.

I punkt 5 och 6 tillåts att dessa tidsfrister förlängs. Men ett fåtal medlemsstater verkar inte ha genomfört dessa bestämmelser på rätt sätt.

Erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder kan skjutas upp av två skäl enligt artikel 15.1. Så snart som sådana skäl inte längre föreligger, ska den verkställande myndigheten genast vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa utredningsordern och underrätta den utfärdande myndigheten (artikel 15.2). De flesta medlemsstater har införlivat dessa bestämmelser korrekt. Mycket få medlemsstater införde en skyldighet att skjuta upp erkännande eller verkställighet istället för att ge valfrihet. Ett fåtal medlemsstater har bara delvis införlivat artikel 15.2.

3.6. Överlämnande av bevismaterial (artikel 13)

Enligt artikel 13.1 måste den verkställande myndigheten överföra bevis till den verkställande staten utan onödigt dröjsmål. Bevis kan också överföras direkt till de behöriga myndigheterna i den utfärdande stat som bistår vid verkställandet av utredningsordern i enlighet med artikel 9.4. Alla medlemsstater har inte införlivat denna bestämmelse korrekt.

Överföringen av bevismaterial får skjutas upp i avvaktan på ett beslut i fråga om ett rättsmedel, i enlighet med artikel 13.2. Ett litet antal medlemsstater införlivade inte denna bestämmelse, eller gjorde det bara delvis. Ett fåtal medlemsstater införde en skyldighet att skjuta upp överföringen av bevismaterial, med en medlemsstat som uppgav att överföring av bevismaterial inte får skjutas upp på grund av beslut i fråga om ett rättsmedel.

I enlighet med artikel 13.4 kan den verkställande myndigheten tillfälligt överföra bevismaterialet till den utfärdande staten där det redan är relevant för andra förfaranden. Ett fåtal medlemsstater införlivade inte denna bestämmelse alls.

3.7. Rättsmedel (artikel 14)

Enligt artikel 14.1 och skäl 22 ska medlemsstaterna se till att rättsmedel som är likvärdiga dem som är tillgängliga i ett liknande inhemskt ärende kan tillämpas på de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern.

Flera medlemsstater angav inte att de rättsmedel som är likvärdiga dem som är tillgängliga i ett liknande inhemskt ärende kan tillämpas på de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern, om en utredningsorder har utfärdats i den aktuella medlemsstaten. Ett par medlemsstater skapade inga uttryckliga bestämmelser för sina åtgärder som verkställande stater. Ett antal medlemsstater angav dock att de nationella lagar som reglerar straffrättsliga förfaranden är tillämpliga. I ett litet antal medlemsstater införlivades lagar som fastställer rättsmedel specifikt för europeiska utredningsordrar.

Vissa medlemsstater införlivade inte uttryckligen punkt 2, om att endast den utfärdande staten får pröva de sakliga skälen till utfärdandet av en europeisk utredningsorder.

Ett betydande antal medlemsstater införlivade inte uttryckligen punkterna 3, 4, 6 och 7 om tillhandahållande av information om att söka rättsmedel, tillämpliga tidsfrister för att söka rättsmedel eller konsekvenserna av att väcka talan.

Enligt punkt 5 ska utfärdande myndigheter och verkställande myndigheter underrätta varandra om de rättsmedel som utnyttjas mot utfärdande, erkännande eller verkställighet av en utredningsorder. Ett mycket litet antal medlemsstater införlivade inte denna bestämmelse alls, medan andra inte genomförde den korrekt.

3.8. Skyldighet att informera (artikel 16)

En majoritet av medlemsstaterna införlivade skyldigheterna i artikel 16 korrekt om att bekräfta mottagandet av en europeisk utredningsorder och tillhandahålla annan information till den utfärdande staten vid erkännande eller verkställighet av en utredningsorder. Ett litet antal medlemsstater införlivade dock artikel 16 endast delvis (t.ex. ”utan dröjsmål” och ”omedelbart” uteslöts, skyldigheten att bekräfta mottagande av en utredningsorder tillämpas inte för de verkställande myndigheterna där en centralmyndighet är involverad, artikel 16.2 b har inte införlivats).

4. DATAINSAMLING

I september 2020 skickade kommissionen ut frågeformulär till behöriga myndigheter och jurister i medlemsstater, till Eurojust och till det europeiska rättsliga nätverket, med förfrågan om både kvalitativ och kvantitativ information i enlighet med artikel 37 i direktivet. Kommissionen fick svar från 19 medlemsstaters behöriga myndigheter, Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket och från 9 jurister.

Av den behöriga myndigheternas svar verkar det som om den europeiska utredningsordern används flitigt: antalet utredningsordrar som utfärdats och verkställts sedan början av tillämpningen av direktivet varierar mellan ett lågt, tresiffrigt antal (till exempel utfärdade en medlemsstat 364 utredningsordrar och tog emot 180 för verkställighet) och ett lågt, femsiffrigt

tal (till exempel utfärdade en medlemsstat omkring 15 900 utredningsordrar och tog emot omkring 10 500 för verkställighet). Antalet europeiska utredningsordrar för vilka det europeiska rättsliga nätverket ombads att ge bistånd ökade dessutom väsentligt från 255 under 2017 till 1 762 under 2019. Sådant bistånd involverade, till exempel, direktkontakter mellan myndigheter, snabbare samarbete samt tillhandahållande av information om rättsfrågor eller status för ett brottmål. Sedan direktivet trädde i kraft har stöd från Eurojust sökts i 3 348 ärenden som handlar om europeiska utredningsordrar. Typen av stöd har varierat från fall till fall och omfattat olika stadier, från att utfärda en europeisk utredningsorder till att erkänna eller verkställa den och följa upp den.

Att höra en person och inhämta information om bankkonton och andra konton för finansiella transaktioner är bland de utredningsåtgärder som oftast efterfrågas i de flesta medlemsstater. Det verkar dock som om de flesta utredningsåtgärder begärs regelbundet.

De flesta europeiska utredningsordrar som utfärdades verkställdes framgångsrikt (mellan 76,65 % av utredningsordrarna som verkställdes i en medlemsstat och 96,93 % som verkställdes i en annan) och endast ett mycket litet antal vägrades (mellan 0 % av alla utredningsordrar som utfärdats i en medlemsstat och 17 % av alla utredningsordrar som utfärdats i en annan). Det var dock ett fåtal problem med vägran att verkställa europeiska utredningsordrar i enskilda fall, till exempel på grund av dubbel straffbarhet, eller på grund av att den begärda åtgärden inte kunde godkännas i enlighet med inhemsk lagstiftning samt av sakförhållanden eller på grund av översättningsproblem, inklusive skäl såsom proportionalitet, policyer av mindre betydelse och covid-19-pandemin samt vägran utan orsak. Endast ett fåtal medlemsstater åberopade artikel 11.1 f (grundläggande rättigheter) samt skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet.

De flesta medlemsstater rapporterade verkställighet av en utredningsorder och överföring av bevisning till den utfärdande staten inom 31 till 60 dagar. Ett stort antal medlemsstater rapporterade dock att de tagit emot bevisning från den verkställande staten endast inom 91 till 120 dagar. De flesta medlemsstater anser att tidsfristerna för utredningsordern är lämpliga. En grupp medlemsstater rapporterar dock (allvarliga) enskilda förseningar, även i brådskande fall, medan vissa svar indikerar att efterlevnad av tidsfrister varierar mellan medlemsstaterna. Interna förfaranden, arbetsbelastning och covid-19-pandemin samt andra skäl, såsom omöjlighet att delge en stämning, angavs som orsaker till förseningarna. Vissa medlemsstater rapporterar att de löst sådana problem via direkta kontakter, eller genom att få stöd från Eurojust, det europeiska rättsliga nätverket eller Europol för akuta förfrågningar.

De flesta medlemsstater anser att det föreliggande ramverket för ömsesidigt erkännande av europeiska utredningsordrar i allmänhet är tillfredsställande för att inhämta bevisning. Detta är dock inte fallet för elektronisk bevisning[16] där medlemsstaterna fortsätter att se ett starkt behov

[16] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_sv

av specifika regler, vilket är alltmer akut med ökad digitalisering och covid-19-pandemin. De flesta medlemsstater anser också att direktivet har förenklat och snabbat på insamlingen av bevis och har haft en positiv inverkan på straffrättsligt samarbete. I hög grad delar Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket dessa åsikter.

Svårigheter som hindrar en smidig funktion för europeiska utredningsordrar har identifierats, oftast kopplat till längden och komplexiteten för formuläret. Skillnader som beror på nationella rättsordningar för bevisinhämtning identifierades också, samt andra praktiska tillämpningsproblem i enskilda fall. Till exempel att den verkställande staten begär att det nationella beslutet (domstolsorder) ska skickas förutom formuläret för utredningsordern, ofullständiga formulär, översättningar av dålig kvalitet och fall där den verkställande staten inte följt specifika förfarandekrav som efterfrågats av den utfärdande staten. Vad gäller detta senare problem lyfte ett par medlemsstater upp det i samband med tillåtlighet i domstol för bevismaterial som inhämtats via en europeisk utredningsorder. Andra medlemsstater rapporterade dock inga svårigheter med tillåtligheten för bevismaterial, eller att de inte hade sådan information. De flesta medlemsstater föredrog att använda annat än lagstiftningsåtgärder för att förbättra funktionen för den europeiska utredningsorden, men tillhandahöll även förslag på förenkling av formuläret.

Vad gäller avlyssning av telekommunikation kunde en majoritet av medlemsstaterna antingen inte tillhandahålla exakta siffror på hur ofta denna åtgärd har använts hittills, eller rapporterade de mycket låga siffror. Vad gäller artikel 30 varierade antalet utfärdade utredningsordrar mellan 0 i en medlemsstat och 25 i en annan. Antalet mottagna utredningsordrar varierade mellan 0 i en medlemsstat och 90 i en annan. Vad gäller artikel 31 varierade antalet skickade meddelanden mellan 0 i en medlemsstat och 40 i en annan, och antalet mottagna meddelanden varierade mellan 0 i en medlemsstat och 35 i en annan. En majoritet av medlemsstaterna kunde inte ange i hur många fall som avlyssning av telekommunikation (enligt artiklarna 30 eller 31) vägrades eller rapporterade mycket låga siffror.

Vad gäller om direktivets bestämmelser om avlyssning av telekommunikation är tillfredsställande, med beaktande av teknisk utveckling, angav en majoritet av medlemsstaterna att de ansåg att direktivet var tillfredsställande vad gäller detta och ansåg att utmaningarna inte kunde övervinnas genom lagstiftning. Ett fåtal medlemsstater föreslog att direktivets omfattning kunde klargöras ytterligare eller att specifik reglering behövdes av leverantörer av så kallade over-the-top-tjänster (OTT). Vissa medlemsstater tog inte ställning till detta alls.

Under hösten 2018, i samband med diskussioner om de nyligen föreslagna reglerna för gränsöverskridande åtkomst till lagrad elektronisk bevisning, samrådde kommissionen med medlemsstaterna om aktuella problem och möjliga sätt att förbättra gränsöverskridande avlyssning i realtid. Dessa samråd visade att förutsättningarna för att utfärda avlyssningsbeslut (såsom begränsning av användningen av åtgärder till vissa brott, eller till specifika strafftrösklar) som fastställts i medlemsstaternas nationella lagar varierar stort och visade att det fanns främst

tekniska utmaningar vad gäller gränsöverskridande överföring av uppgifter. Det befintliga systemet med europeiska utredningsordrar ansågs dock vara ett lämpligt och användbart verktyg för att hantera gränsöverskridande förfrågningar mellan medlemsstater. Samråden visade också att lagstiftningsåtgärder, inklusive att bemöta avlyssning i realtid som en del av det förslagna e-bevispaketet och harmoniseringen av olika nationella villkor för att bemöta aktuella svårigheter ansågs inte lämpligt. Slutligen visade utvärderingen av efterlevnad att medan de flesta medlemsstater införlivade artiklarna 30 och 31 på rätt sätt införlivade ett fåtal inte delar av de bestämmelserna eller överensstämde på annat sätt inte med direktivet eftersom de, till exempel, angav obligatoriska istället för valfria skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet,

Både det europeiska rättsliga nätverket och Eurojust rapporterade även[17] vissa svårigheter vid den praktiska tillämpningen av direktivet, till exempel hanteringen av akuta ärenden, dålig kvalitet på översättningar, svagheter i formuläret för utredningsordern, brist på uttrycklig reglering av ”specialitetsbestämmelsen” och bestämmelser som tolkats olika. De förslog att både lagstiftningsåtgärder och icke-lagstiftningsåtgärder skulle vidtas för att bemöta detta.

Juristers svar visade att de hade begränsad praktisk erfarenhet av europeiska utredningsordrar. Till exempel noterades en mycket begränsad eller ingen erfarenhet av bestridande av utfärdandet av en utredningsorder eller dess erkännande och verkställighet. Ett litet antal svar visade att förfrågningar från försvaret om att samla in bevisning från ett antal medlemsstater (artikel 1.3) sällan beviljades. Några av svaren underströk behovet av en europeisk utredningsorder för att komplettera en europeisk arresteringsorder[18]. Medan ett antal svar föreslog att det föreliggande ramverket för ömsesidigt erkännande av europeiska utredningsordrar är tillräckligt i sitt skydd av grundläggande rättigheter, gjordes ett fåtal förslag om att förbättra funktionen för utredningsordrar genom lagstiftningsåtgärder eller icke-lagstiftningsåtgärder.

Flera medlemsstaters behöriga myndigheter, jurister och särskilt det europeiska rättsliga nätverket och Eurojust tillhandahöll exempel på god praxis. Dessa inkluderar, till exempel, direkta samråd mellan myndigheter, utbildning för rättstillämpare, samordningsmöten eller publikationer om användningen av den europeiska utredningsordern.

5. SLUTSATS

Direktivet är det centrala instrumentet för insamling av bevis i EU. Genom det antogs ett nytt arbetssätt baserat på principen om ömsesidigt erkännande i syfte att inhämta bevis i straffrättsliga

[17] Ett antal praktiska tillämpningsproblem rapporterades offentligt av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket, såsom i gemensam not från Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket från juni 2019 (ej översatt till svenska) och i en rapport om Eurojusts ärendehantering från november 2020 (ej översatt till svenska).
[18] Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1).

frågor. I stort gav direktivet ett EU-mervärde jämfört med tidigare instrument genom att förenkla processen för bevisinsamling och införa konkreta tidsfrister för detta.

Denna bedömning beaktade det arbete som gjorts av medlemsstaterna hittills och visar att det fortfarande finns svårigheter vad gäller vissa centrala bestämmelser i direktivet, såsom skäl till icke-erkännande eller icke-verkställighet. Kommissionen kommer att fortsätta att utvärdera medlemsstaternas efterlevnad av direktivet och vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa överensstämmelsen med dess bestämmelser i hela EU.[19]

Kommissionen har samtidigt ett nära samarbete med medlemsstaterna för att lösa svårigheterna med att genomföra direktivet. Sedan det antogs har kommissionen organiserat tre expertmöten med medlemsstater för att stödja dem i tillämpningen av direktivet i praktiken[20]. Vidare främjar kommissionen, främst genom ekonomiskt stöd, ändamålsenlig tillämpning av den europeiska utredningsorden genom att informera om denna möjlighet och lyfta fram behovet av att utbilda rättstillämpare i hur den ska användas[21]. Kommissionen har dessutom utarbetat systemet för digitalt utbyte av elektroniska bevis (eEDES), ett it-verktyg som medlemsstaterna kan använda för att snabbt och säkert utbyta europeiska utredningsordrar i digitalt format i enlighet med de krav som fastställs i direktivet. Systemet kan också användas för att överföra elektroniska bevis och tillhörande bevis från den verkställande till den utfärdande medlemsstaten. I sitt meddelande om digitalisering av rättsskipningen som antogs den 2 december 2020[22] uppmuntrade kommissionen alla medlemsstater att ansluta sig till eEDES, eftersom det förväntas ytterligare öka direktivets effektivitet.

Slutligen ska framtida regler om elektronisk bevisning[23] komplettera direktivet och omfatta snabba förfaranden som beaktar särdragen hos elektronisk bevisning och tillgodoser rättsutövarnas trängande och allt större behov.

[19] I enlighet med sin tillsynsstrategi som fastställs i meddelandet från kommissionen – EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning (C/2016/8600) undersöker kommissionen genom prioritetsfall var medlemsstaterna har införlivat direktiv på ett felaktigt sätt.

[20] Den 25 januari 2016, den 18 maj 2016 och den 22 juni 2017.

[21] Europaparlamentets och rådets framtida förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor.

[22] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén *Digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen En verktygslåda med möjligheter* (COM/2020/710 final).

[23] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden (COM/2018/225 final) och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden (COM/2018/226 final).