

Bryssel den 10 december 2024
(OR. en)

15834/1/24
REV 1

LIMITE

COPEN 492
JAI 1691
CATS 107
EJN 32
EVAL 27
EUROJUST 89

NOT

från: Rådets generalsekretariat
till: Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet

Ärende: **SLUTRAPPORT OM DEN TIONDE OMGÅNGEN AV ÖMSESIDIGA
UTVÄRDERINGAR
om genomförandet av den europeiska utredningsordern**

I enlighet med artikel 2 i gemensam åtgärd 97/827/JHA av den 5 december 1997¹ enades samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete efter ett informellt förfarande efter sitt möte den 10 maj 2021 om att den tionde omgången av ömsesidiga utvärderingar skulle inriktas på genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (*direktivet*).

I slutrapporten, som utarbetats av rådets generalsekretariat på ordförandeskapets vägnar, sammanfattas de viktigaste resultaten, slutsatserna och rekommendationerna i de enskilda landsrapporterna, och rekommendationer ges till medlemsstaterna och till EU:s institutioner och organ. I slutrapporten belyses också vissa exempel på bästa praxis som identifierats i samband med utvärderingarna och som kan utbytas mellan medlemsstaterna.

¹ Gemensam åtgärd av den 5 december 1997 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Efter mötet den 5 november 2024 och efterföljande skriftliga förfaranden godkände samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete slutrapporten den 21 november 2024.

Coreper/rådet informeras om resultaten av den tionde omgången av ömsesidiga utvärderingar enligt slutrapporten i bilagan.

I enlighet med artikel 8.4 i den ovannämnda gemensamma åtgärden ska slutrapporten också överlämnas till Europaparlamentet för kännedom.



**SLUTRAPPORT OM
DEN TIONDE OMGÅNGEN AV ÖMSESIDIGA UTVÄRDERINGAR
om genomförandet av den europeiska utredningsordern**

Innehållsförteckning

1. SAMMANFATTNING	7
2. INLEDNING.....	11
3. BEHÖRIGA MYNDIGHETER.....	13
3.1. Utfärdande och verkställande myndigheter	13
3.2. Rätten för en misstänkt eller tilltalad person eller ett brottsoffer att begära en utredningsorder	15
4. DEN EUROPEISKA UTREDNINGSORDERNS RÄCKVIDD OCH DESS FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA INSTRUMENT	18
4.1. Utredningsordern i förhållande till andra instrument.....	18
4.2. Den europeiska utredningsordern i förhållande till informationsutbyte	20
4.3. Den europeiska utredningsordern med avseende på olika skeden i förfarandet	21
5. INNEHÅLL OCH FORM.....	23
5.1. Allmänna utmaningar.....	23
5.2. Språkordning och översättningsfrågor	26
6. ÖVERSÄNDANDE AV DEN EUROPEISKA UTREDNINGSORDERN SAMT DIREKTKONTAKTER.....	29
6.1. Identifiering av behörig verkställande myndighet	29
6.2. Metoder för översändande	31
6.3. Direktkontakt	33
6.4. Skyldighet att informera – Bilaga B	33
7. NÖDVÄNDIGHET, PROPORCIONALITET OCH VIDTAGANDE AV EN ANNAN TYP AV UTREDNINGSÅTGÄRD	35
8. ERKÄNNANDE OCH VERKSTÄLLIGHET AV DEN EUROPEISKA UTREDNINGSORDERN OCH FORMALITETER SAMT TILLÅTLIGHET AV BEVIS.....	37
8.1. Erkännande och verkställighet i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande	37
8.2. Efterlevnad av formaliteter och bevisningens tillåtlighet	38

8.3.	Tidsfrister och brådskande fall	39
8.4.	Kostnader	41
9.	SPECIALITETSREGELN.....	43
9.1.	Den utfärdande statens användning av bevis i andra förfaranden	43
9.2.	Inledande av nya brottsutredningar efter verkställandet av en europeisk utredningsorder	44
10.	SKÄL FÖR ICKE-ERKÄNNANDE ELLER ICKE-VERKSTÄLLIGHET	46
10.1.	Allmänt	46
10.2.	Dubbel straffbarhet	49
10.3.	<i>Ne bis in idem</i>	50
10.4.	Immunitet eller privilegier	50
10.5.	Grundläggande rättigheter	52
11.	RÄTTSMEDEL.....	54
11.1.	Rättsmedel i den utfärdande och den verkställande staten	54
11.2.	Domarna i Gavanozov-målen	55
12.	SPECIFIKA UTREDNINGSAÅTGÄRDER	59
12.1.	Allmänt	59
12.2.	Tillfälligt överförande.....	60
12.3.	Hörande genom videokonferens	62
12.3.1.	Förhör av den misstänkte/tilltalade under utrednings- och rättegångsfaserna i bevissyfte.....	63
12.3.2.	Hörande genom videokonferens för att säkerställa att den anklagade deltar i huvudförhandlingen.....	65
12.3.3.	Hörande genom videokonferens utan utfärdande av en utredningsorder.....	68
12.3.4.	Praktiska utmaningar	69
12.4.	Hörande genom telefonkonferens	70
12.5.	Information om bankkonton och andra konton för finansiella transaktioner samt banktransaktioner och andra finansiella transaktioner	71

12.6.	Avlyssning av telekommunikation	73
12.6.1.	Innebörden och räckvidden av ”avlyssning av telekommunikation”	74
12.6.2.	Underrättelsemekanismen enligt artikel 31	75
12.6.3.	Överföring av avlyssningar	77
12.7.	Övervakning över gränserna	78
12.8.	Hemliga utredningar	79
13.	STATISTIK	82
14.	UTBILDNING	84
15.	FÖRTECKNING ÖVER REKOMMENDATIONER	89
15.1.	Rekommendationer till medlemsstaterna	89
15.2.	Rekommendationer till kommissionen, det europeiska rättsliga nätverket, det europeiska nätverket för rättslig utbildning och Eurojust	94

1. SAMMANFATTNING

Den tionde omgången av ömsesidiga utvärderingar var inriktad på Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (*direktivet*)². Direktivet var ett svar på ett väl identifierat praktiskt behov av ett omfattande system, baserat på ömsesidigt erkännande, för bevisinhämtning i fall med en gränsöverskridande dimension. Det ersatte det tidigare fragmenterade systemet för insamling av bevis samtidigt som hänsyn togs till flexibiliteten i det traditionella systemet för ömsesidig rättslig hjälp.

Syftet med utvärderingen var att beakta inte bara de rättsliga frågorna utan även de praktiska och operativa aspekterna i samband med genomförandet av direktivet. Den har gett ett värdefullt tillfälle att identifiera möjliga förbättringar och bästa praxis som medlemsstaterna kan dela med sig av.³

Denna utvärderingsomgång har visat att direktivet ofta används av medlemsstaterna och i allmänhet fungerar väl i praktiken, främst på grund av de behöriga myndigheternas pragmatiska och flexibla tillvägagångssätt vid tillämpningen av den europeiska utredningsordern (*utredningsordern*).

Medlemsstaternas beslutsamhet att säkerställa att detta instrument fungerar effektivt framgår av de många exempel på bästa praxis som identifierats under dessa utvärderingar, vilka alla syftar till att stärka det rättsliga samarbetet vid insamling av bevis.

Viktiga områden för förbättring och utveckling har dock identifierats som måste hanteras på nationell nivå och EU-nivå.

En av de viktigaste slutsatserna av denna utvärdering är att följande kritiska frågor skulle gynnas av ett förtydligande av eller ett ingripande i EU-lagstiftningen.

² Direktivet ändrades två gånger, enligt direktiv (EU) 2022/228 vad gäller dess anpassning till unionens regler om skydd av personuppgifter, och enligt direktiv (EU) 2023/2843 vad gäller digitalisering av rättsligt samarbete.

³ Utredningsordern är inte tillämplig på Danmark och Irland, och de ingick därför inte i denna utvärderingsomgång.

Tillämpning (eller inte) av specialitetsregeln. För närvarande anser vissa medlemsstater att det är nödvändigt att inhämta den verkställande statens samtycke till att använda bevis som samlats in genom en utredningsorder i olika straffrättsliga förfaranden; andra medlemsstater anser att specialitetsregeln inte är tillämplig i samband med utredningsordern. För att säkerställa konsekvens i denna viktiga fråga uppmanas kommissionen att klargöra huruvida specialitetsregeln är tillämplig i samband med utredningsordern, vid behov genom att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet.

Avlyssning av telekommunikation Utvärderingarna har bekräftat att medlemsstaterna har olika strategier när det gäller huruvida övervakningsåtgärder som utförs med tekniska medel, såsom GPS-spårning och buggning av fordon, omfattas av begreppet ”avlyssning av telekommunikation”. Denna osäkerhet orsakar betydande svårigheter, särskilt vid tillämpningen av den underrättelsemekanism som föreskrivs i artikel 31 i direktivet. Utvärderingsgrupperna har därför uppmanat kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet och klargörande av begreppet ”avlyssning av telekommunikation”. Det stora flertalet rättstillämpare och sakkunniga ansåg dock att övervakningsåtgärder såsom GPS-spårning och buggning av fordon bör stödjas av en underrättelsemekanism liknande den som föreskrivs i artikel 31 i direktivet i de fall där inget tekniskt bistånd krävs från den medlemsstat där målet för åtgärden är beläget.

Övervakning över gränserna och artikel 40 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (Schengenkonventionen). Förhållandet mellan direktivet och artikel 40 i Schengenkonventionen har visat sig vara ganska problematiskt när det gäller övervakning över gränserna. Det finns skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller huruvida och i vilken utsträckning övervakning över gränserna är en åtgärd inom polisiärt samarbete eller rättsligt samarbete. Rättstillämpare och sakkunniga har enats om behovet av en lagändring för att klargöra huruvida direktivet är tillämpligt på övervakning över gränserna som utförs i syfte att samla in bevis i straffrättsliga förfaranden.

Den europeiska utredningsordern i förhållande till informationsutbyte. En lucka i direktivet som vissa medlemsstater framhöll under utvärderingarna rör avsaknaden av en bestämmelse som reglerar förfarandet för utfärdande och verkställighet av en utredningsorder för att begära och ge samtycke till att information som tidigare delats, eller information som utbyts på eget initiativ, mellan brottsbekämpande myndigheter används som bevis i straffrättsliga förfaranden. Detta är särskilt relevant i fall där *lex fori* (lagen i domstolslandet) kräver att samtycke inhämtas för att information, som redan tillhandahållits genom hjälp mellan poliskårerna, ska användas som bevis i straffrättsliga förfaranden.

Bilaga A. Rättstillämpare från flera medlemsstater har efterlyst lagstiftningsåtgärder för att göra bilaga A mer användarvänlig och har föreslagit ett antal möjliga ändringar som de anser skulle göra det lättare att fylla i bilaga A och förbättra kommunikationen mellan utfärdande och verkställande myndigheter.

Ett annat ämne som har diskuterats i detalj under utvärderingarna är användningen av videokonferenser för att säkerställa den tilltalades deltagande i en rättegång från en annan medlemsstat. Vissa medlemsstater utfärdar och verkställer utredningsorder i syfte att säkerställa den tilltalades deltagande på distans i rättegången via videokonferens, medan andra medlemsstater anser att detta faller utanför direktivets tillämpningsområde, eftersom det inte (alltid) rör bevisinhämtning. Dessutom har vissa medlemsstater ställt sig frågande till att den tilltalades deltagande på distans i en rättegång via videokonferens skulle vara förenligt med rätten till en rättvis rättegång och med de allmänna principerna i deras nationella rättssystem. Utvärderingarna har dock visat att denna fråga bör undersökas ytterligare för att hitta möjliga lagstiftningslösningar på EU-nivå.

Även om direktivet antogs i syfte att ha ett enda instrument för bevisinhämtningsändamål, ställs rättstillämpare ofta inför att utredningsorder (delvis) utfärdas för andra ändamål. Det finns också situationer där syftet med den begärda åtgärden inte är entydigt eller kan ändras under utredningens gång, till exempel med tillgångar som beslagtogs för bevisinhämtningsändamål som – i ett senare skede – kan bli föremål för frysning i förverkandesyfte. Medlemsstaterna skulle uppskatta mer vägledning på EU-nivå om utredningsorderns räckvidd och dess samspel med andra instrument för straffrättsligt samarbete.

Vissa operativa rekommendationer har också lämnats till medlemsstaterna i syfte att ytterligare stärka det ömsesidiga förtroendet och en smidig tillämpning av utredningsordern. I detta avseende har medlemsstaterna bland annat uppmanats att främja specialisering inom sina behöriga myndigheter, säkerställa att de utfärdande myndigheterna tillhandahåller en tydligt strukturerad och begriplig beskrivning av sakförhållandena och de begärda åtgärderna i bilaga A samt en adekvat översättning, införa en mer flexibel språkordning, främja direktkontakt mellan utfärdande och verkställande myndigheter och ett fullständigt genomförande av samrådsförfarandena i enlighet med direktivet och förbättra efterlevnaden av tidsfristerna för verkställande av utredningsordern och de formaliteter som begärs av de utfärdande myndigheterna.

Slutligen är det värt att notera att rättstillämpare under utvärderingarna rapporterade mycket få fall där skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet åberopades i samband med utredningsordern. Det skäl för att vägra verkställighet som rör kränkningar av de grundläggande rättigheterna – och som nu för första gången föreskrivs i ett instrument för ömsesidigt erkännande – har knappast någonsin tillämpats. I direktivet är dock alla skäl för att vägra verkställighet fakultativa, men i sin införlivandelagstiftning har flera medlemsstater gjort alla eller vissa av dem obligatoriska. Dessutom har vissa medlemsstater infört ytterligare skäl för att vägra verkställighet som inte föreskrivs i direktivet. Det har rekommenderats att medlemsstaterna anpassar sin införlivandelagstiftning till direktivet.

2. INLEDNING

I och med antagandet av gemensam åtgärd 97/827/RIF av den 5 december 1997⁴ (*den gemensamma åtgärden*) infördes det en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten.

I överensstämmelse med artikel 2 i den gemensamma åtgärden beslutade samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (*samordningskommittén*) efter ett informellt förfarande som följde på dess möte den 10 maj 2021 att den tionde omgången av ömsesidiga utvärderingar skulle inriktas på den europeiska utredningsordern.

Genom att identifiera brister, områden där tillämpningen av direktivet kan förbättras och bästa praxis har denna utvärderingsomgång syftat till att säkerställa en effektivare och mer konsekvent tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande i alla skeden av straffrättsliga förfaranden i hela unionen.

Ett förstärkt konsekvent och effektivt genomförande av direktivet skulle ytterligare stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och förbättra det gränsöverskridande straffrättsliga samarbetet inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessutom kan denna utvärderingsprocess vara till hjälp för medlemsstaterna när de genomför direktivet.

I enlighet med den besöksordning för medlemsstaterna som antogs av samordningskommittén den 29 juni 2022 genom ett förenklat skriftligt förfarande⁵ inleddes besöken på plats i januari 2023 och avslutades i april 2024.

⁴ Gemensam åtgärd av den 5 december 1997 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten.

⁵ ST 10119/22.

I enlighet med artikel 3 i den gemensamma åtgärden upprättade ordförandeskapet en förteckning över experter för de utvärderingar som skulle genomföras, på grundval av medlemsstaternas utnämning av experter med fördjupad kunskap om det ämne som omfattades av utvärderingen. Utvärderingsgrupperna bestod av tre nationella experter, som bistås av en eller flera anställda vid rådets generalsekretariat samt observatörer. Inför den tionde omgången av ömsesidiga utvärderingar enades man om att Europeiska kommissionen och Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (*Eurojust*) skulle inbjudas som observatörer⁶.

I denna rapport, som utarbetats av rådets generalsekretariat på ordförandeskapets vägnar, sammanfattas de viktigaste resultaten, slutsatserna och rekommendationerna i de enskilda landsrapporterna, och rekommendationer ges till medlemsstaterna och till EU:s institutioner och organ, med beaktande av de rekommendationer som identifierats som mest relevanta och/eller återkommande i rapporterna om de utvärderade medlemsstaterna. I rapporten belyses också vissa exempel på bästa praxis som identifierats i samband med denna omgång av ömsesidiga utvärderingar och som kan utbytas mellan medlemsstaterna.

⁶ ST 10119/22.

3. BEHÖRIGA MYNDIGHETER

3.1. Utfärdande och verkställande myndigheter

I artikel 2 i direktivet anges definitionerna av utfärdande myndighet och verkställande myndighet inom ramen för utredningsordern. I enlighet med direktivet kan en utfärdande myndighet vara en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare, eller en annan behörig myndighet enligt den utfärdande statens definition, som handlar i egenskap av utredande myndighet i straffrättsliga förfaranden (t.ex. polisen eller en administrativ myndighet). Om en myndighet i den senare kategorin fungerar som utfärdande myndighet måste en utredningsorder alltid godkännas av en rättslig myndighet innan den översänds till den verkställande staten⁷. Europeiska unionens domstol (*EU-domstolen*) klargjorde⁸ också att en utredningsorder som syftar till att erhålla trafik- och lokaliseringssuppgifter i samband med telekommunikation inte kan utfärdas av en allmän åklagare om, i ett liknande inhemskt mål, domaren har exklusiv behörighet att vidta en utredningsåtgärd för att få tillgång till sådana uppgifter. Det konstaterades dock att vissa medlemsstater fortfarande håller på att ändra sin nationella lagstiftning för att följa denna dom, och vissa andra medlemsstater har till följd av denna dom infört praxis att bifoga, eller begära att den utfärdande staten översänder, det underliggande domstolsbeslutet om utredningsåtgärden.

En verkställande myndighet är en myndighet som har behörighet att erkänna en utredningsorder och säkerställa att den verkställs i enlighet med direktivet och med de förfaranden som är tillämpliga vid liknande inhemska ärenden.

Dessutom ger direktivet medlemsstaterna möjlighet att utse en centralmyndighet (eller flera centralmyndigheter) som ska biträda de behöriga myndigheterna. En medlemsstat får också låta sin eller sina centralmyndigheter ansvara för det administrativa översändandet och mottagandet av europeiska utredningsorder samt för annan officiell korrespondens som avser dem (artikel 7.3 i direktivet).

⁷ Se vidare domstolens domar i mål C-584/19 PPU, Staatsanwaltschaft Wien/A. m.fl., i mål C-16/22 Staatsanwaltschaft Graz och i mål C-670/22 M.N. (EncroChat).

⁸ Dom i mål C-724/19, brottmålsprocess mot HP.

Vid införlivandet av direktivet skiljer sig medlemsstaterna åt när det gäller hur de har organiserat översändandet och mottagandet av utredningsorder. Utvärderingen har dock generellt sett visat att de flesta medlemsstater har ett system där åklagaren är behörig att utfärda eller godkänna en utredningsorder under förundersökningsfasen, och där domstolen och/eller en domare är behörig att utfärda en utredningsorder under rättegångsfasen. Ett liknande tillvägagångssätt gäller för verkställandet av europeiska utredningsorder, även om det inte är ovanligt att medlemsstaterna har utsett en behörig myndighet som ska fatta beslut om erkännande och verkställighet av en utredningsorder (ofta åklagarmyndigheten), som kan vidarebefordra den till en annan myndighet för verkställighet i enlighet med nationella förfaranden.

Flera medlemsstater har utsett en eller flera centralmyndigheter, men deras befogenheter varierar kraftigt. På det hela taget konstaterades att när justitieministeriet utsågs till centralmyndighet var dess behörighet begränsad till statistiska uppgifter eller vid behov underlättande av direktkontakt mellan utfärdande och verkställande myndigheter. Det finns medlemsstater som inte formellt har utsett någon centralmyndighet, men som ändå har ett starkt centraliserat system som kräver att alla inkommande och utgående utredningsorder ska passera genom en enda myndighet. Denna enda myndighet är ofta en åklagarmyndighet och det konstaterades att den spelar en viktigare roll och ofta tillhandahåller kvalitetskontroller och andra viktiga synpunkter i alla frågor som rör utredningsordern.

Oavsett vilka myndigheter som har bedömts vara behöriga att utfärda/verkställa utredningsorder i de olika medlemsstaterna, har den tionde omgången av ömsesidiga utvärderingar visat att en hög grad av specialisering har en mycket positiv inverkan på en framgångsrik tillämpning av utredningsordern i praktiken. Flera exempel på bästa praxis i detta avseende har identifierats av utvärderingsgrupperna. Medlemsstaterna har lovordats för att ha åklagare, domare, handläggare och utredande myndigheter som är specialiserade på internationellt samarbete, och inrättandet av specialiserade enheter med ansvar för att utfärda och/eller verkställa utredningsorder har framhållits som särskilt positivt. Rättstillämpare som inte dagligen hanterar utredningsorder har uttryckt sin uppskattning över möjligheten att be sina specialiserade kollegor om råd och därigenom säkerställa att utredningsordern tillämpas korrekt och konsekvent. Dessutom gagnas direktkommunikation mellan utfärdande och verkställande myndigheter av en viss grad av specialisering på båda sidor.

Å andra sidan drogs i ett fåtal landsrapporter slutsatsen att en rekommendation behövdes för att åtgärda bristen på specialisering. Även om många medlemsstater fick beröm för den höga graden av specialisering vid en behörig myndighet, var det mer undantagsvis som samma grad av specialisering fanns hos alla andra behöriga myndigheter som handlägger utredningsordern i den medlemsstaten.

Dessutom visade sig samordningen mellan de olika (specialiserade) myndigheterna i samma medlemsstat vara lika viktig för att framgångsrikt inhämta bevis i gränsöverskridande utredningar. Utredningsorder som begär flera utredningsåtgärder måste ofta verkställas av flera olika verkställande myndigheter, t.ex. beroende på vilken typ av åtgärd som begärs och/eller den territoriella kopplingen. När det gäller utfärdande hänvisade medlemsstaterna till utmaningarna med utredningsorder som begär flera utredningsåtgärder, såsom att upprätta direktkontakter med alla berörda myndigheter i den verkställande staten och få en heltäckande översikt över hur utredningsordern verkställs. Det fanns ett krav på ökad samordning mellan alla parter som hanterar utredningsordern. En grundlig samordning på nationell nivå inom den verkställande staten är av stor betydelse, inte bara mellan de olika verkställande myndigheterna på rättslig nivå utan även på polisnivå. I samma anda har medlemsstater som har tydliga arrangemang för den myndighet som ansvarar för samordningen av verkställandet av utredningsorder lovordats för denna praxis.

3.2. Rätten för en misstänkt eller tilltalad person eller ett brottsoffer att begära en utredningsorder

Enligt artikel 1.3 i direktivet får utfärdande av en utredningsorder begäras av en misstänkt eller tilltalad person, eller av en försvarare på dennes begäran. Inga problem identifierades i samband med införlivandet av denna bestämmelse i medlemsstaterna. Även om skillnader konstaterades i de berörda förfarandena, tillåter alla utvärderade medlemsstater misstänkta eller tilltalade personer att begära att bevis samlas in, bland annat genom en utredningsorder.

I praktiken utnyttjar dock försvaret mycket sällan denna möjlighet i någon medlemsstat. Utvärderarna underrättades om flera skäl till detta. För det första nämnde företrädare för flera advokatsamfund att försvaret under förundersökningen har begränsade rättigheter och begränsad tillgång till handlingarna, vilket begränsar den praktiska tillämpningen av sådana begäranden. För det andra nämndes tidsramen för försvaret för att inge sådana begäranden ibland som en begränsande faktor. Det förefaller dock som om bristen på kunskap bland försvarsadvokater är den viktigaste faktorn för att förklara varför sådana begäranden så sällan görs. Flera företrädare för advokatsamfunden uppgav att de helt enkelt inte vet när och hur sådana begäranden ska lämnas in. Till följd av detta kunde endast en handfull medlemsstater dela med sig av sina praktiska erfarenheter i detta avseende. I dessa medlemsstater var dock rättstillämpare på båda sidor i allmänhet nöjda med de befintliga förfarandena.

Direktivet innehåller ingen liknande bestämmelse som ger brottsoffer rätt att begära att en utredningsorder utfärdas. Frågan om huruvida direktivet bör ändras i detta avseende togs ibland upp, men ingen bred enighet nåddes. Det fastställdes dock att den nationella lagstiftningen i de flesta medlemsstater, på ett eller annat sätt, gör det möjligt för brottsoffer att lämna in begäranden om bevisupptagning och följaktligen om utfärdande av en utredningsorder. Detta har upprepade gånger erkänts som bästa praxis, eftersom det anses komplettera brottsoffrets rätt att lägga fram bevis enligt direktiv 2012/29/EU.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att upprätthålla och om möjligt öka specialiseringsnivån hos alla sina myndigheter som arbetar med internationella samarbetsinstrument, inbegripet den europeiska utredningsordern. I detta syfte skulle medlemsstater som inte redan har gjort det kunna överväga att inrätta specialiserade kontor och/eller enheter där specialiserade rättstillämpare såsom åklagare, domare, poliser och handläggare hanterar sådana ärenden.*
- *Vikten av direktkontakter mellan utfärdande och verkställande myndigheter för ett optimalt verkställande av utredningsorder bekräftas, och medlemsstaterna uppmanas att säkerställa att det finns rättsliga och/eller operativa arrangemang för effektiv samordning mellan deras nationella verkställande myndigheter i fall där utredningsorder utfärdas för flera utredningsåtgärder som involverar olika behöriga verkställande myndigheter, i syfte att effektivisera tillämpningen av europeiska utredningsorder och underlätta kommunikationen med den utfärdande myndigheten.*

4. DEN EUROPEISKA UTREDNINGSDORDERNS RÄCKVIDD OCH DESS FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA INSTRUMENT

4.1. Utredningsordern i förhållande till andra instrument

I direktivet föreskrivs att en utredningsorder får utfärdas för en eller flera specifika utredningsåtgärder som ska vidtas i en annan medlemsstat för att inhämta bevis. Utredningsordern får också utfärdas i syfte att inhämta bevis som de behöriga myndigheterna i den verkställande staten redan har i sin besittning. Utredningsordern omfattar dessutom alla utredningsåtgärder, med undantag för inrättandet av en gemensam utredningsgrupp, i enlighet med artikel 3 i direktivet.

I själva verket har medlemsstaterna dock angett att utredningsorder för andra ändamål än bevisinhämtning regelbundet tas emot, till exempel i situationer där en begäran om ömsesidig rättslig hjälp skulle ha varit rätt alternativ. Det finns också så kallade ”hybrida” utredningsorder, där utredningsåtgärder för att samla in bevis begärs, tillsammans med andra åtgärder som egentligen skulle falla utanför direktivets tillämpningsområde.

Även om vikten av att respektera utredningsorderns räckvidd ofta betonades, konstaterades det att de flesta medlemsstater godtar och regelbundet verkställer utredningsorder där en begäran om ömsesidig rättslig hjälp skulle ha varit det korrekta instrumentet, till exempel för en begäran om delgivning av handlingar utan bevisändamål. Resonemanget bakom detta tillvägagångssätt är att en begäran om ömsesidig rättslig hjälp inte innebär några formella krav och att rättstillämpare väljer att godta utredningsordern som en begäran om ömsesidig rättslig hjälp, förutsatt att alla krav är uppfyllda. Denna flexibla inställning välkomnas ofta som bästa praxis, eftersom den bidrar till ett effektivt internationellt straffrättsligt samarbete och undviker ytterligare begäranden och potentiella kostnader (för översättning).

När det gäller den europiska arresteringsordern har många medlemsstater mottagit europeiska arresteringsorder parallellt med europeiska utredningsorder. I dessa fall översänds utredningsordern ibland enbart i syfte att lokalisera en person, medan det i den europeiska arresteringsordern begärs att personen ska gripas. De flesta medlemsstater anser dock att detta är onödigt och hävdar att den europeiska arresteringsordern också tillåter åtgärder för att lokalisera en person för gripande (verkställighet av den europeiska arresteringsordern). Dessutom kan polisiära kanaler användas för detta ändamål. Å andra sidan vägrar medlemsstaterna vanligtvis inte att verkställa en utredningsorder för att lokalisera en person för efterföljande gripande på grundval av en europeisk arresteringsorder.

Vissa rättstillämpare har uppgett att de brukar överväga om utfärdande av en utredningsorder för förhör av en misstänkt/tiltalad person för bevisändamål skulle vara ett effektivt alternativ till en europeisk arresteringsorder. Detta tillvägagångssätt följer andemeningen i skäl 26 i direktivet och har välkomnats av utvärderarna.

När det gäller frysning och beslagtagande av tillgångar har utvärderingen visat att skillnaden mellan beslagtagande av tillgångar för bevisändamål och frysning i förverkandesyfte orsakar problem i praktiken. Ett betydande antal medlemsstater rapporterade att de har mottagit europeiska utredningsorder för att beslagta tillgångar som senare ska förverkas, även om denna åtgärd måste begäras genom ett intyg om frysning i enlighet med förordning (EU) 2018/1805. Rättstillämpare medger att syftet med att frysa eller beslagta tillgångar kan vara blandat och kan ändras under utredningens gång. En parallell/samtidig användning av två instrument kan vara en förvirrande och försenande faktor i praktiken. En annan svårighet som togs upp var att ett intyg om frysning ofta föregås av en utredningsorder, vilket ledde till att förekomsten av relevanta tillgångar och var de fanns upptäcktes. Dessa frågor kompliceras ytterligare när de myndigheter som är behöriga att handlägga en utredningsorder och ett intyg om frysning inte är desamma.

Under flera utvärderingsbesök fördes diskussioner om tillgångar som lyxartiklar och pengar. Vissa medlemsstater hävdade att dessa inte bör beslagtas på grundval av en utredningsorder, medan andra medlemsstater ansåg att dessa artiklar i vissa fall kan ha bevisändamål.

När det gäller gemensamma utredningsgrupper har de flesta medlemsstater inte upplevt några svårigheter. Om det inom en gemensam utredningsgrupp blir nödvändigt att inhämta bevis från en icke-deltagande medlemsstat anses det vara god praxis att utredningsordern alltid nämner att utredningen utförs av en gemensam utredningsgrupp och att resultaten av verkställandet av utredningsordern kommer att delas mellan alla deltagare. I allmänhet ger denna praxis inte upphov till några problem för medlemmarna i den gemensamma utredningsgruppen eller för den icke-deltagande verkställande staten. En medlemsstat hävdade att specialitetsregeln inte är tillämplig i samband med utredningsorder och att bevis som samlas in genom en utredningsorder som utfärdats av en medlem i en gemensam utredningsgrupp därför inte bara kan delas med de andra medlemmarna i den gemensamma utredningsgruppen, utan även utanför utredningsgruppen. Några medlemsstater nämnde att de föredrar att använda andra samarbetsinstrument, såsom utredningsordern, snarare än en gemensam utredningsgrupp, när det inte finns tillräcklig överlappning mellan utredningarna.

Under besöken påpekade flera rättstillämpare att kopplingen till andra rättsliga instrument kan vara besvärlig och orsaka förseningar i förfarandena. Detta gäller särskilt när syftet med åtgärden förändras under det straffrättsliga förfarandet. Experter och rättstillämpare var dock eniga om att utfärdande myndigheter alltid i bilaga A bör ange om andra rättsliga instrument används i samma ärende (se även kapitel 5).

Det har hävdats att mer uppmärksamhet bör ägnas åt kopplingen mellan de olika instrumenten för att upprätthålla ett flexibelt samband mellan dem, vilket också understryks i skäl 34 i direktivet. I vissa landsrapporter efterlystes en handbok eller riktlinjer från kommissionen och/eller mer utbildning från det europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN) i denna fråga.

4.2. Den europeiska utredningsordern i förhållande till informationsutbyte

Medlemsstaterna ställs inför inkommande och utgående europeiska utredningsorder med begäran om samtycke till användning av information som tidigare erhållits genom polissamarbete som bevis i straffrättsliga förfaranden. De verkställande staterna är i allmänhet villiga att lämna samtycke, även om det uppstår utmaningar när det gäller förfarandet för hur sådant samtycke bör ges. Direktivet innehåller inte något sådant samtyckesförfarande, medan rambeslut 2006/960/JHA och dess efterföljare, direktiv (EU) 2023/977, båda nämner möjligheten att ge samtycke men inte hur samtycke kan ges.

Informationsutbyte på eget initiativ mellan rättsliga myndigheter nämndes inte lika ofta av medlemsstaterna som en form av begäran om samtycke till användning av information som tidigare erhållits genom polissamarbete. Det hävdades dock även att direktivet inte heller säger något⁹ i denna fråga, och medlemsstaterna har olika åsikter om huruvida det alltid finns ett behov av att utfärda en utredningsorder i syfte att använda bevis som erhållits genom utbyte på eget initiativ.

⁹ I motsats mot till exempel artikel 7 i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater (2000/C 197/01).

Sammantaget har flera utvärderingsgrupper kommit fram till att det behövs klarhet i denna fråga och att det följaktligen skulle vara till gagn om det i direktivet föreskrevs en tydlig möjlighet att begära samtycke till att använda information som tidigare utbyts mellan brottsbekämpande myndigheter, eller genom informationsutbyte på eget initiativ mellan rättsliga myndigheter, som bevis i straffrättsliga förfaranden.

4.3. Den europeiska utredningsordern med avseende på olika skeden i förfarandet

Direktivet är tillämpligt på alla skeden av straffrättsliga förfaranden, inklusive rättegångsfasen. Utvärderingen har dock visat att det inte finns något samförstånd mellan medlemsstaterna om användningen av utredningsordern efter det slutliga beslut som fattades efter det straffrättsliga förfarandet. Vissa medlemsstater anser att direktivet kan tolkas på ett sådant sätt att en utredningsorder också kan omfatta vissa åtgärder efter det slutliga beslutet, t.ex. inhämtande av lokaliseringssuppgifter för att kontakta en dömd person, i separata ekonomiska utredningar som syftar till att verkställa ett beslut om förverkande eller i förfaranden som rör tillämpningen av alternativa påföljder och övervakningsbeslut.

Dessutom hävdade flera medlemsstater att de aldrig har ställts inför en utredningsorder i samband med verkställigheten av ett slutligt beslut, men att de teoretiskt sett inte ser några hinder för att utfärda/verkställa en utredningsorder i detta skede, så länge som det är för bevisändamål och utredningsordern i själva verket är det korrekta instrument som ska användas.

Å andra sidan uttryckte flera medlemsstater en stark åsikt om att en utredningsorder aldrig bör användas i samband med verkställigheten av ett slutligt beslut, eftersom detta inte omfattas av direktivets tillämpningsområde, och att andra instrument finns tillgängliga för detta ändamål. I praktiken verkar det som om utredningsorder används mycket sällan i detta skede, så erfarenheterna av (de problem som rör) denna fråga är också begränsade. Några medlemsstater gav exempel på tillfällen då de har bett den utfärdande staten att använda ett annat tillämpligt instrument för sin begäran och vanligtvis har myndigheterna nått en överenskommelse genom direkta samråd.

REKOMMENDATIONER

- *Kommissionen uppmanas att överväga att ge ut en handbok eller riktlinjer om den europeiska utredningsordern och dess samspel med andra instrument för straffrättsligt samarbete, inbegripet rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och förordning (EU) 2018/1805 om beslut om frysning och beslut om förverkande. Dessutom uppmantras det europeiska nätverket för rättslig utbildning att öka medvetenheten och dialogen om kopplingen mellan dessa instrument.*
- *Kommissionen uppmanas att överväga att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet genom att det införs en möjlighet att begära samtycke till användning av information som tidigare utbyts mellan brottsbekämpande myndigheter, eller genom informationsutbyte på eget initiativ mellan rättsliga myndigheter, som bevis i straffrättsliga förfaranden.*

5. INNEHÅLL OCH FORM

5.1. Allmänna utmaningar

I enlighet med artikel 5 i direktivet får en utredningsorder endast utfärdas genom ifyllande och undertecknande av formuläret i bilaga A. Bilaga A, som finns tillgänglig på alla EU-språk, upprättades för att myndigheterna på ett konsekvent och effektivt sätt skulle kunna inkludera all relevant information för den verkställande staten. Syftet med de separata avsnitten och de rutor som ska kryssas i är att ge en översikt över ärendet och de begärda åtgärderna. Under besöken nämnde rättstillämpare att de under årens lopp har blivit alltmer förtrogna med och vana vid att fylla i formuläret i bilaga A. Utvärderingen har dock visat att många rättstillämpare i olika medlemsstater har svårigheter med bilaga A. Detta underkapitel syftar till att ge en översikt över de utmaningar som man oftast möter.

- **Ofullständiga/otydliga europeiska utredningsorder.** Nästan alla medlemsstater har uppgett att de ofta får utredningsorder som är ofullständiga, inkonsekventa eller otydliga. Det är inte ovanligt att se utredningsorder som saknar grundläggande information om sakförhållandena och tid och plats för och/eller motivering av den eller de begärda åtgärderna. I vissa fall är sammanfattningen av sakförhållandena svår att förstå eftersom den utfärdande myndigheten helt enkelt har kopierat och klistrat in långa och komplexa domar från underliggande nationella handlingar. Felaktiga bankkontonummer eller uppgifter om den misstänkte kan förekomma. Ibland räknar den utfärdande myndigheten upp de åtgärder som den vill se verkställda, men kryssar inte i rutorna i avsnitt C. Dessutom finns det diskrepanser i texten, t.ex. när det gäller beskrivningen av statusen för den person som ska höras (vittne/brottsoffer/misstänkt). Många rapporter innehåller en rekommendation till alla medlemsstater att ägna särskild uppmärksamhet åt att säkerställa att sakförhållandena och de begärda åtgärderna i utredningsordern beskrivs på ett tydligt strukturerat och begripligt sätt, med läsaren i åtanke. Det framfördes också att de utfärdande myndigheterna bör använda korta meningar och ett exakt språk för att underlätta korrekta översättningar. Utvärderingsgrupperna påpekade dock att brister i innehållet i utredningsordern, såsom otillräcklig information eller översättningsfel, inte bör leda till att utredningsordern inte verkställs, utan snarare till samråd med de utfärdande myndigheterna.

- **Avsnitt D.** Detta avsnitt gör det möjligt för medlemsstaterna att informera de verkställande myndigheterna om att utredningsordern har samband med en tidigare utredningsorder. Direktivet innehåller dock inget särskilt avsnitt för att nämna att utredningsordern har samband med andra begäranden/beslut om rättsligt samarbete, såsom en europeisk arresteringsorder, en gemensam utredningsgrupp, ett intyg om frysning eller en begäran om ömsesidig rättslig hjälp, även om utvärderingsgrupperna och rättstillämparna ofta var eniga om att det är lika viktigt att informeras om andra relevanta begäranden/order för att säkerställa ett effektivt verkställande av utredningsordern. Det är till exempel inte ovanligt att det i en utredningsorder begärs husrannsakan som måste samordnas med en europeisk arresteringsorder med begäran om gripande av den person som bor i bostaden. Naturligtvis bör de behöriga verkställande myndigheterna (som kan variera beroende på instrumentet) informeras om alla begäranden för att kunna samordna verkställigheten på ett smidigt sätt. I flera rapporter uttryckte rättstillämpare en önskan om att ha ett avsnitt i bilaga A där de kan ange ett samband med tidigare begäranden/order. Samtidigt uppmanades medlemsstaterna att hantera avsnitt D som om det redan ger utrymme att nämna andra relevanta begäranden, oavsett deras rättsliga grund.

- **Formulärets användarvänlighet.** I flera rapporter framhölls behovet av att göra bilaga A mer användarvänlig. Vissa medlemsstater nämnde att avsnitten C och G ofta blandas ihop och undrade om de bör placeras i anslutning till varandra. Enligt avsnitt C ska den utfärdande myndigheten i början av formuläret först ange vilka åtgärder som behövs, och det är först senare i formuläret (i avsnitt G) som den utfärdande myndigheten kan motivera dessa åtgärder. I vissa rapporter föreslogs att ytterligare åtgärder skulle införas i avsnitt C, såsom en kryssruta, särskilt för husrannsakingar, eftersom detta är en ofta använd utredningsåtgärd. Dessutom föreslogs det att avsnitt G skulle förbättras så att man kan kryssa i en ruta för att ange utredningsfasen (förundersökning eller rättegång). Vidare påpekades att avsnitten C och H innehåller onödiga upprepningar och att rättstillämpare måste ange två gånger vilken typ av åtgärd som begärs. När det gäller rutorna skulle ett antal myndigheter hellre se att den misstänkte och tilltalade skiljs åt, och ha en ruta för vittnen och brottsoffer för varje åtgärd i avsnitt C. Flera medlemsstater hävdade att det borde finnas ett avsnitt för frågor som ska ställas till vittnet/den misstänkte/tilltalade, eller också borde man kunna kryssa i en ruta med hänvisning till en bifogad förteckning över frågor. Här ansågs det lämpligt att skapa ett separat avsnitt för en förteckning över eventuella bilagor (t.ex. ett nationellt domstolsbeslut). Slutligen betonades i olika rapporter att många rättstillämpare anser att bilaga A är för lång och skulle uppskatta möjligheten att förkorta eller ”dölja” avsnitt som inte är nödvändiga i specifika fall.

En medlemsstat tog upp en särskild fråga i samband med undertecknandet av utredningsordern. Som en direkt följd av den ökade fara som organiserad brottslighet medför, beslutade rättstillämpare från denna medlemsstat att underteckna utredningsordern anonymt med hjälp av ett nummer, i de känsligaste fallen, för att skydda sin identitet. Det var dock oklart om denna praxis är förenlig med direktivet eller inte.

Under besöken tillfrågades medlemsstaterna om hur de reagerar på akuta situationer och om de kan vidta utredningsåtgärder på grundval av ett telefonsamtal från en kollega utomlands. De flesta medlemsstater (med några få undantag) uppgav att de inte godtar utredningsorder som har tillkännagetts muntligen, och med undantag för förberedande åtgärder inte agerar eller genomför någon utredningsåtgärd innan utredningsordern har mottagits skriftligen.

Sammantaget har utvärderingen visat att det finns två utmaningar när det gäller formuläret för en europeisk utredningsorder. För det första krävs en lagstiftningsåtgärd för att göra bilaga A mer användarvänlig. För det andra bör medlemsstaterna anstränga sig mer för att fylla i formuläret för utredningsordern på ett tydligt och konsekvent sätt och tillhandahålla begriplig information.

5.2. Språkordning och översättningsfrågor

I artikel 5.2 i direktivet anges att varje medlemsstat ska ange vilket eller vilka av EU-institutionernas officiella språk som, utöver det eller de officiella språken i den berörda medlemsstaten, får användas när utredningsordern fylls i eller översätts, när den medlemsstaten är verkställande stat. I skäl 14 uppmuntras medlemsstaterna att ta med åtminstone ett språk med utbredd användning inom EU, utöver deras officiella språk.

Utvärderingen har visat att vissa medlemsstater är flexibla när det gäller språkordningen. Till exempel godtar en medlemsstat officiellt europeiska utredningsorder på så många som fyra språk. En annan medlemsstat godtar utredningsorder på tre språk och dessutom på vilket som helst annat språk, förutsatt att det inte finns några hinder för dess godtagande. Engelska är det vanligaste ytterligare språk som medlemsstaterna anger. Besöken har dock visat att vissa medlemsstater har tagit med ett annat språk (ofta engelska) i sin anmälan, men i praktiken inte verkar godta europeiska utredningsorder på detta ytterligare språk.

Trots ordalydelsen i artikel 5.2 har vissa medlemsstater endast angett sitt eget officiella språk som det språk på vilket de godtar utredningsorder. Några medlemsstater har samtyckt till att godta utredningsorder på grannlandets språk, under förutsättning att det råder ömsesidighet.

I de flesta rapporter uppmuntrades alla medlemsstater att utöver sitt officiella språk i sin anmälan om språkordningen ta med ett annat språk med utbredd användning inom unionen, i enlighet med andemeningen i artikel 5.2 och skäl 14 i direktivet. Ett stort antal rättstillämpare och utvärderare uppgav att engelska är ett vanligt språk i det internationella rättsliga samarbetet.

Många medlemsstater rapporterade svårigheter med översättningen av utredningsorder. När det gäller verkställande ställs rättstillämpare inför (maskin)översättningar av mycket låg kvalitet, vilket i vissa fall gör det nästan omöjligt att förstå sakförhållandena och vilka åtgärder som begärs. I dessa fall begärs vanligen klargöranden eller en ny översättning från den utfärdande staten, vilket leder till förseningar i verkställigheten. I några rapporter ansågs det vara god praxis att bifoga originalversionen av utredningsordern till översättningen, så att den verkställande staten vid behov kunde översätta (delar av) utredningsordern själv. Vissa medlemsstater påpekade att de hellre ville få en utredningsorder översatt till (god) engelska än en dålig översättning till deras officiella språk.

När det gäller utfärdande nämnde rättstillämparna problem med att hitta en kvalificerad översättare för vissa språk. Vissa myndigheter har interna översättningstjänster, men ofta inte för alla officiella språk som talas i EU. Därför är det i vissa fall svårt och kostsamt att hitta en kvalificerad översättare. I vissa rapporter identifierades till och med situationer där det föreföll som om utredningsorder inte kunde utfärdas på grund av att det helt enkelt var omöjligt att översätta dem till den verkställande statens officiella språk.

Mot bakgrund av kapitel 5.1 kan det konstateras att översättningarnas kvalitet också påverkas av förvirrande, obegriplig och ofullständig information i utredningsorderns originalversion. Å andra sidan uppmanade många rapporter alla medlemsstater att göra mer för att säkerställa och förbättra översättningarnas kvalitet.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter rekommenderas att ägna särskild uppmärksamhet åt att säkerställa en tydligt strukturerad och begriplig beskrivning av sakförhållanden och begärda åtgärder i den europeiska utredningsordern, och att sträva efter att ha läsaren i åtanke.*
- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter rekommenderas att i bilaga A ange alla relaterade begäranden/order om rättsligt samarbete, såsom tidigare/parallella europeiska arresteringsorder, intyg om frysning eller gemensamma utredningsgrupper, när de utfärdar en utredningsorder.*
- *Kommissionen uppmanas att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet för att göra bilaga A mer användarvänlig och effektiv, med beaktande av de brister som har konstaterats.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att ange ett annat språk med utbredd användning inom unionen i sin förklaring om språkordningen, utöver sitt officiella språk, i enlighet med andemeningen i artikel 5.2 och skäl 14 i direktivet.*
- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter rekommenderas att säkerställa en god kvalitet på översättningarna. De rekommenderas dessutom att bifoga originalversionen av utredningsordern till översättningen.*

6. ÖVERSÄNDANDE AV DEN EUROPEISKA UTREDNINGSDERN SAMT DIREKTKONTAKTER

Två huvudfrågor rörande översändandet av utredningsordern togs upp i denna utvärderingsomgång: i) identifiering av den behöriga myndighet i den verkställande staten till vilken utredningsordern ska sändas; ii) översändningssätt, dvs. huruvida elektronisk överföring av utredningsordern är tillräcklig och på vilka villkor, eller om översändande av originalutredningsordern i pappersform (även) är nödvändigt.

Även om vissa tillfälliga svårigheter rapporterades, visade utvärderingarna i allmänhet att identifieringen av den behöriga verkställande myndigheten inte medför några betydande problem.

Frågan om säkra översändningssätt visade sig vara mer besvärlig: i rapporterna betonades att det finns olika och ibland inkonsekventa åsikter och tillvägagångssätt bland medlemsstaterna, vilket skulle kunna ha en avgörande inverkan på en smidig tillämpning av utredningsordern. Det som tydligt framkom av denna utvärderingsomgång är att ett fullständigt genomförande av det elektroniska systemet för säker kommunikation mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter (systemet för digitalt utbyte av elektroniska bevis – eEDES) förväntas avsevärt förbättra effektiviteten, hastigheten och säkerheten i överföringen av utredningsorder.

6.1. Identifiering av behörig verkställande myndighet

Utvärderingarna bekräftade att den rättsliga atlasen inom det europeiska rättsliga nätverket (*den europeiska rättsliga atlasen*) är en viktig resurs. Medlemsstaternas utfärdande myndigheter använder regelbundet och aktivt den europeiska rättsliga atlasen för att identifiera och upprätta direktkontakter med behöriga verkställande myndigheter i andra medlemsstater. Det påpekades dock att informationen om de behöriga myndigheterna i den europeiska rättsliga atlasen ibland var ofullständig eller inaktuell. Rättstillämpare underströk att denna information alltid bör innehålla korrekta e-postadresser och telefonnummer till de behöriga myndigheterna för att underlätta direktkontakt.

Rättstillämpare från en medlemsstat föreslog att det europeiska rättsliga nätverket skulle överväga att göra atlasen tillgänglig på alla officiella EU-språk. I en rapport uppmanades dessutom det europeiska rättsliga nätverket att överväga att förbättra atlasen när det gäller fall där en utredningsorder utfärdas för verkställighet av flera utredningsåtgärder.

Med beaktande av att rättstillämparna är eniga om att den europeiska rättsliga atlasen har visat sig vara ett värdefullt verktyg och med tanke på vikten av att upprätta direktkontakt enligt direktivet, rekommenderades medlemsstaterna att säkerställa att deras information om behöriga myndigheter i den europeiska rättsliga atlasen är korrekt, fullständig och aktuell.

Utfärdande myndigheter stöter dock ibland på svårigheter när det gäller att fastställa den verkställande myndigheten, särskilt i medlemsstater som inte har någon central kontaktpunkt för mottagande av utredningsorder, i fall där flera utredningsåtgärder begärs och den verkställande staten har olika behöriga myndigheter, eller när platsen där den begärda åtgärden ska genomföras inte är känd. Om svårigheter uppstår i sådana fall använder de utfärdande myndigheterna en rad olika källor, i enlighet med artikel 7.5 i direktivet.

Enligt resultaten av denna utvärderingsomgång begär utfärdande myndigheter ofta bistånd från det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter eller, i mer komplexa fall, från relevanta nationella enheter vid Eurojust. De får också begära information från centralmyndigheterna, om sådana utsetts, från justitieministeriet eller från sambandspersoner som befinner sig i deras medlemsstat eller är utstationerade utomlands. I flera medlemsstater är grupper/enheter/nätverk av rättstillämpare med hög specialisering inom rättsligt samarbete redo att bistå sina kolleger med att hantera frågor som rör gränsöverskridande ärenden, bland annat genom att identifiera den behöriga verkställande myndigheten. Polisiära kanaler används ibland för att identifiera den behöriga verkställande myndigheten.

Det är värt att notera att myndigheter, i de fall där de tar emot en utredningsorder i den verkställande staten och inte har behörighet att erkänna och verkställa den, i allmänhet följer artikel 7.6 i direktivet och översänder utredningsordern på eget initiativ till den behöriga verkställande myndigheten. Med få undantag rapporterade rättstillämpare inga fall där utredningsordern återlämnades till den utfärdande myndigheten eftersom den hade skickats till en myndighet i den verkställande staten som inte var behörig att erkänna eller verkställa den. I vissa rapporter ansågs strikt efterlevnad av artikel 7.6 vara bästa praxis och rekommenderades till alla medlemsstater.

6.2. Metoder för översändande

De flesta medlemsstater har införlivat artikel 7.1 i direktivet nästan ordagrant i sin lagstiftning, enligt vilken utredningsordern ska översändas från den utfärdande myndigheten till den verkställande myndigheten på ett sätt som möjliggör framställning av en skriftlig uppteckning och som gör det möjligt för den verkställande staten att fastställa äktheten.

Rättstillämparna är i allmänhet överens om att elektronisk överföring av utredningsorder är en mycket bättre lösning än att skicka handlingar per post, vilket till sin natur är långsammare och medför ökade kostnader. Eftersom skyldigheten för medlemsstaternas behöriga myndigheter att i samband med en utredningsorder kommunicera genom ett decentraliserat it-system ännu inte har trätt i kraft¹⁰ ställs de behöriga myndigheterna dock fortfarande inför problem som rör säkra kanaler, dataskydd och äkthet.

De behöriga myndigheterna i de flesta medlemsstater skickar i allmänhet utredningsorder via e-post och godtar utredningsorder som översänds via e-post, förutsatt att de kan fastställa deras äkthet (äktheten kan t.ex. säkerställas genom en elektronisk signatur eller en likvärdig form av kontroll).

Vissa medlemsstater klargjorde att de i egenskap av verkställande myndigheter godtar utredningsorder som skickas via e-post, såvida det inte uppstår tvivel eller problem rörande äktheten; i sådana fall ber de den utfärdande myndigheten att skicka utredningsordern på annat överenskommet alternativt sätt.

Vissa medlemsstater insisterar dock på att få originalutredningsordern per post, såvida inte utredningsordern översänds via säkra kanaler såsom Eurojusts kanaler. I brådskande fall är det möjligt att inleda verkställigheten av en utredningsorder innan den tas emot per post, på grundval av en kopia som översänds elektroniskt. I detta avseende uppmuntrade vissa utvärderingsgrupper medlemsstaterna att godta europeiska utredningsorder som skickas på elektronisk väg så länge de uppfyller kraven i artikel 7 i direktivet, och inte bara de som skickas per post.

De behöriga utfärdande myndigheterna i flera medlemsstater rapporterade att de fortfarande skickar utredningsorder i original per post/bud, även efter det att de först översänts elektroniskt. Några medlemsstater är särskilt strikta i detta avseende och skickar inte utredningsorder via e-post på grund av bristen på säkra kanaler och av dataskyddsskäl.

¹⁰ I enlighet med artikel 26.3 i digitaliseringsförordningen.

Det bör också noteras att det inte bara är behöriga myndigheter från olika medlemsstater som har olika syn på frågan om översändande; även rättstillämpare från samma medlemsstat har ibland olika åsikter om hur utredningsorder bör skickas och tas emot. I en medlemsstat ansåg de flesta rättstillämpare under besöket på plats att det var tillräckligt att skicka utredningsorder via e-post, medan andra rättstillämpare ansåg att utredningsorder endast bör skickas elektroniskt om de översänds via Eurojust.

Eventuella problem med en säker överföring av europeiska utredningsorder förväntas lösas efter ett fullständigt genomförande av det decentraliserade it-systemet på grundval av den enhetliga rättsliga ram som skapats genom digitaliseringsförordningen¹¹. Från och med den 17 januari 2028 kommer gränsöverskridande kommunikation enligt direktivet som regel att ske via ett sådant decentraliserat it-system. Medlemsstaterna får välja att utveckla eller anpassa sina egna nationella it-system för anslutning till det decentraliserade it-systemet eller att använda den referensprogramvara som ska utvecklas av kommissionen för dessa ändamål. Med tanke på de fördelar som ett säkert kommunikationsmedel kan medföra, rekommenderades det att medlemsstaterna, fram till dess att det decentraliserade it-systemet för utredningsorder enligt digitaliseringsförordningen är i drift, använder eEDES, ett system som kommissionen har utvecklat för att stödja utbyten enligt direktivet. eEDES, som för närvarande används som ett frivilligt verktyg, planeras bli referensprogramvara enligt digitaliseringsförordningen.

För närvarande är användningen av eEDES frivillig: inte alla medlemsstater har anslutit sig till pilotprojektet och inte alla myndigheter i de medlemsstater som deltar i pilotprojektet är anslutna. De medlemsstater som redan deltar i eEDES-pilotprojektet fick beröm för detta av utvärderingsgrupperna, som också uppmuntrade dem att ansluta alla behöriga myndigheter till systemet, vilket i vissa medlemsstater verkar vara en tämligen stor utmaning på grund av bristen på lämplig digital infrastruktur.

Rättstillämpare som använder eEDES uppgav vissa svårigheter som de hade stött på och egenskaper i systemet som skulle kunna förbättras (t.ex. nämndes skyldigheten att fylla i formuläret för utredningsordern direkt i eEDES som problematisk. Rättstillämparna nämnde också att eEDES inte tar hänsyn till behovet av att lagra europeiska utredningsorder i nationella rättsliga databaser). Utvärderingsgrupperna uppmanade därför kommissionen att överväga att förbättra systemet och ta itu med de problem som identifierats och de förslag som lagts fram under denna utvärderingsomgång.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2844 av den 13 december 2023 om digitalisering av rättsligt samarbete och tillgång till rättslig prövning i gränsöverskridande frågor på privaträttens och straffrättens område och om ändring av vissa rättsakter inom området för rättsligt samarbete.

6.3. Direktkontakt

Efter det att utredningsordern har översänts sker kommunikationen i de allra flesta fall direkt mellan den utfärdande och den verkställande myndigheten, oftast via e-post eller telefon. I vissa rapporter lovordade utvärderingsgrupperna de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna för att de alltid försökte upprätta direktkontakt under verkställandet av en utredningsorder för att ta itu med eventuella tveksamheter eller lösa eventuella problem. Det föreslogs också att medlemsstaterna bör säkerställa att den eller de kontaktpersoner som nämns i utredningsordern talar engelska på en tillräcklig nivå för att möjliggöra effektiv direktkommunikation (se även kapitel 14).

Kontakt tas via eller med bistånd av Eurojust, det europeiska rättsliga nätverket eller centralmyndigheten när kommunikationsproblem uppstår, i händelse av förseningar, i komplexa eller brådskande fall eller när det finns ett särskilt behov av samordning (t.ex. utredningsorder avseende flera utredningsåtgärder eller utredningsåtgärder som ska genomföras i olika medlemsstater). Mervärdet av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket när det gäller att underlätta kommunikation och samordning, särskilt i komplexa och/eller multilaterala fall, betonades ofta av rättstillämpare under denna utvärderingsomgång.

6.4. Skyldighet att informera – Bilaga B

Enligt artikel 16.1 i direktivet ska den verkställande staten bekräfta mottagandet av utredningsordern inom en vecka från mottagandet genom att fylla i och avsända formuläret i bilaga B. Syftet med bilaga B är att informera den utfärdande staten om att utredningsordern har mottagits i vederbörlig ordning – det är en avgörande faktor för att upprätta direktkontakt mellan de verkställande och utfärdande myndigheterna.

De flesta medlemsstater anser att bilaga B är ändamålsenlig, även om några rapporter innehöll förslag till ändringar, såsom att göra det obligatoriskt att ange en e-postadress eller att ta bort kravet på att underteckna formuläret. Eftersom formuläret innehåller ett utrymme som är reserverat för sådan ytterligare information som anses vara till hjälp för den utfärdande myndigheten för ett framgångsrikt resultat av samarbetsförfarandet, anses detta utrymme kunna användas för att underrätta den utfärdande myndigheten om att formuläret i bilaga A har fyllts i på ett ofullständigt eller felaktigt sätt och begära att den utfärdande myndigheten gör alla nödvändiga eller lämpliga tillägg och/eller rättelser.

Vissa medlemsstater hävdade att den verkställande statens kontaktuppgifter ofta var ofullständiga eller felaktiga. I rapporterna nämndes också att vissa rättstillämpare valde att bekräfta mottagandet på annat sätt än via formuläret i bilaga B, till exempel genom att helt enkelt skicka ett e-postmeddelande.

Vissa rättstillämpare medgav att deras arbetsbörda eller andra faktorer ibland ledde till att de glömde att skicka bilaga B, men den viktigaste (ironiska) slutsatsen i denna fråga är att det verkar som om bilaga B alltid skickas men aldrig tas emot. Utfärdande myndigheter i flera medlemsstater rapporterade att de ofta var tvungna att skicka påminnelser till den verkställande staten eftersom de inte hade mottagit bilaga B.

Med tanke på den viktiga roll som bilaga B har när det gäller att upprätta direktkontakt uppmanade många rapporter alla medlemsstater att systematiskt skicka bilaga B och att lämna fullständiga och korrekta kontaktuppgifter till den utfärdande staten.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör säkerställa att informationen i den europeiska rättsliga atlasen är korrekt, fullständig och aktuell, för att underlätta identifieringen av den behöriga verkställande myndigheten och möjliggöra direktkontakt mellan utfärdande och verkställande myndigheter.*
- *Medlemsstaternas behöriga myndigheter uppmanas att skicka utredningsorder på elektronisk väg när så är möjligt och att godta utredningsorder som mottagits på elektronisk väg, förutsatt att villkoren i artikel 7 i direktivet är uppfyllda.*
- *Fram till dess att det decentraliserade it-systemet för utredningsorder enligt digitaliseringsförordningen är i drift och där medlemsstaterna i enlighet med digitaliseringsförordningen planerar att använda referensprogramvaran, rekommenderas dessa medlemsstater att påskynda genomförandet av eEDES-pilotprojektet och ansluta alla behöriga myndigheter till detta system, i syfte att säkerställa en snabb och säker överföring av utredningsorder, tillhörande kommunikation och bevis.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter och, i tillämpliga fall, centralmyndigheterna bör systematiskt översända bilaga B. Dessutom bör de uppge korrekta och fullständiga kontaktuppgifter i bilaga B och alltid en e-postadress.*

7. NÖDVÄNDIGHET, PROPORTIONALITET OCH VIDTAGANDE AV EN ANNAN TYP AV UTREDNINGSÅTGÄRD

I enlighet med artikel 6.1 i direktivet får den utfärdande myndigheten endast utfärda en utredningsorder om det är nödvändigt och proportionellt med avseende på förfarandena och om utredningsåtgärden eller utredningsåtgärderna kunde ha beslutats under samma förutsättningar i ett liknande inhemskt ärende. I direktivet överläts bedömningen av huruvida dessa villkor är uppfyllda till den utfärdande myndigheten (artikel 6.2). Den verkställande myndigheten får samråda med den utfärdande myndigheten om den har skäl att tro att de villkor som avses i punkt 1 inte är uppfyllda, men direktivet överlåter åt den utfärdande myndigheten att besluta huruvida utredningsordern ska återkallas efter ett sådant samråd, vilket innebär att det inte bör utgöra ett skäl för att vägra verkställighet (artikel 6.3).

Utvärderingen har visat att de flesta medlemsstater tillämpar mer eller mindre samma kriterier när de bedömer om det är nödvändigt och proportionerligt att utfärda en utredningsorder. De viktigaste faktorerna i denna bedömning är i allmänhet brottets allvar, hur inkräktande åtgärden är, huruvida bevisningen kan inhämtas på annat sätt och bevisningens betydelse för utredningen. I vissa medlemsstater gäller legalitetsprincipen, vilket kan påverka nödvändigheten av och proportionaliteten i att utfärda en utredningsorder. Sådana medlemsstater har vanligen undantag från legalitetsprincipen som ändå gör det möjligt för dem att göra en lämplig bedömning.

Medlemsstater som har ett system där en utredande myndighet är behörig att utfärda en utredningsorder med ett efterföljande valideringsförfarande stöter ibland på fall där den validerande myndigheten hyser tvivel om huruvida nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna är uppfyllda. I sådana fall kan den validerande myndigheten besluta att inte validera utredningsordern, men enligt rättstillämpare sker detta sällan i praktiken, eftersom myndigheterna vanligen kan komma överens om en väg framåt tillsammans. Vissa medlemsstater har ett centraliserat system och kräver att alla utredningsorder som ska utfärdas skickas via ett specialiserat kontor, ofta inom åklagarmyndigheten. Det har konstaterats att specialiserade rättstillämpare kan ge sina kollegor råd i frågor som rör nödvändighet och proportionalitet, och utvärderarna har ofta lovordat detta.

Även om verkställande myndigheter ibland stöter på utredningsorder där nödvändigheten och proportionaliteten enligt deras uppfattning kan ifrågasättas, har utvärderingen visat att samrådsförfarandet i de flesta fall följs och att utredningsordern fortfarande verkställs av den verkställande myndigheten, i vissa fall efter att man kommit överens om en alternativ väg framåt med den utfärdande myndigheten. De verkställande myndigheterna har dock ibland också vägrat att verkställa en utredningsorder på grundval av sin egen bedömning av proportionalitetsprincipen, antingen explicit eller implicit.

Enligt artikel 10 i direktivet får den verkställande myndigheten dessutom vidta en annan typ av utredningsåtgärd i fall där utredningsåtgärden inte finns i den verkställande staten, inte skulle vara tillgänglig i ett liknande inhemskt ärende eller om den utredningsåtgärd som den verkställande myndigheten valt skulle leda till samma resultat genom mindre ingripande åtgärder. I alla dessa fall är den verkställande myndigheten enligt artikel 10.4 skyldig att först informera den utfärdande myndigheten, som kan besluta att dra tillbaka eller komplettera utredningsordern.

I flera rapporter har det dock påpekats att de verkställande myndigheterna inte alltid informerar den utfärdande myndigheten när de beslutar att använda en mindre ingripande åtgärd. Rättstillämparna förklarade att de inte såg något behov av detta, eftersom den mindre ingripande åtgärden uppnådde exakt samma resultat som den begärda åtgärden. Såsom utvärderarna påpekade skulle denna praxis dock kunna få oförutsedda konsekvenser i den utfärdande staten, och utvärderingsgrupperna rekommenderade därför upprepade gånger att den utfärdande myndigheten alltid informeras i enlighet med artikel 10.4.

REKOMMENDATIONER

- ***Medlemsstaternas verkställande myndigheter bör alltid informera den utfärdande myndigheten om en annan utredningsåtgärd vidtas, i enlighet med artikel 10.4 i direktivet.***

8. ERKÄNNANDE OCH VERKSTÄLLIGHET AV DEN EUROPEISKA UTREDNINGSDORDERN OCH FORMALITETER SAMT TILLÅTLIGHET AV BEVIS

8.1. Erkännande och verkställighet i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande

Enligt artikel 9.1 i direktivet ska den verkställande myndigheten erkänna utredningsordern utan vidare formaliteter och säkerställa att den verkställs på samma sätt som om utredningsåtgärden hade begärts i den verkställande staten. Utvärderingen har visat att de flesta medlemsstater inte skiljer mellan erkännande och verkställighet och helt enkelt fattar beslut om att verkställa utredningsordern utan vidare formaliteter, såvida det inte finns skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet eller skäl för att skjuta upp verkställigheten. Några medlemsstater skiljer mellan erkännande och verkställighet, vilket ofta leder till två formella beslut. I vissa rapporter nämndes att när det finns skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet bör ett uttryckligt beslut fattas med angivande av de skäl som är tillämpliga i ärendet.

Översändandet av det underliggande nationella rättsliga avgörandet diskuterades ofta under besöken. Direktivet föreskriver inte någon skyldighet för den utfärdande myndigheten att bifoga det nationella rättsliga avgörandet till utredningsordern.

Många rättstillämpare betonade att det på grund av principen om ömsesidigt förtroende inte bör krävas att det underliggande rättsliga avgörandet översänds och att det räcker med en hänvisning till det i bilaga A. I praktiken verkar det dock som om vissa verkställande stater kräver det underliggande rättsliga avgörandet och gör verkställigheten av utredningsordern avhängig av att den tas emot. Detta kan orsaka förseningar och förvirring, särskilt i fall där det inte finns något rättsligt avgörande. I flera rapporter ansåg utvärderingsgrupperna att det var nödvändigt att rekommendera att de verkställande myndigheterna inte kräver in det underliggande rättsliga avgörandet som en bilaga till utredningsordern, eftersom en sådan skyldighet inte kan härledas från direktivet. I några rapporter uppmanades kommissionen att ta upp denna fråga i en handbok om den europeiska utredningsordern.

Under besöken uppgav många medlemsstater att det vid mottagandet av resultat från den verkställande statens sida ofta var svårt att avgöra om utredningsordern hade verkställts helt eller delvis, särskilt eftersom resultaten är på den verkställande statens språk och kan omfatta många sidor. Det ansågs ofta vara bästa praxis – något som bör rekommenderas de verkställande myndigheterna – att lägga till ett foljebrev vid översändandet av resultaten, med en förklaring av huruvida utredningsordern har verkställts helt eller delvis och, i det senare fallet, vilka utredningsåtgärder som fortfarande pågår. Med hänvisning till det samrådsförfarande som anges i artikel 9.6 i direktivet berömdes även medlemsstaterna för praxisen att översända delvisa resultat ”löpande”, beroende på ärendets brådskande natur och den utfärdande myndighetens behov.

8.2. Efterlevnad av formaliteter och bevisningens tillåtlighet

Enligt artikel 9.2 i direktivet måste de verkställande myndigheterna rätta sig efter de formaliteter som anges av den utfärdande myndigheten, under förutsättning att dessa inte strider mot de grundläggande rättsprinciperna i den verkställande staten.

Medlemsstaterna tog upp ett antal problem i detta avseende under besöken. När det gäller utfärdande beskrevs flera fall av bristande efterlevnad av väsentliga formaliteter. Nedan följer några av de vanligaste exemplen:

- Den verkställande staten såg inte till att en domare, en försvarsadvokat eller vittnen var närvarande under husrannsakan eller förhöret, trots att detta är en skyldighet enligt den utfärdande statens lagstiftning.
- Ställningen för den person som ska höras och därmed de processuella formaliteter som är kopplade till ställningen (t.ex. vittne eller misstänkt) ändrades av den verkställande myndigheten utan föregående samråd, vilket påverkade utredningen i den utfärdande staten negativt.
- Handlingar innehållande rättigheter eller formell underrättelse om processuell ställning delgavs inte den berörda personen, trots att detta krävs enligt den utfärdande statens lagstiftning.
- En förhandling under ed genomfördes inte, trots att detta var nödvändigt för att en sådan förhandling skulle kunna tillåtas som bevisning i den utfärdande staten.

Bristande efterlevnad av de begärda formaliteterna fick oönskade konsekvenser, såsom att en ny utredningsorder måste skickas för att upprepa den begärda åtgärden, eller allvarigare följder, såsom att bevisningen inte kunde godtas eller, än värre, att en hel utredning kollapsade.

Enligt flera rättstillämpare och utvärderare tolkar vissa myndigheter ”grundläggande rättsprinciper” mycket brett och avvisar vissa formaliteter enbart på grund av att de inte finns i deras egen lagstiftning. Detta ansågs vara problematiskt och inte förenligt med direktivet.

När det gäller verkställande beskrev rättstillämparna vissa formaliteter som svårhanterliga och besvärliga. Vissa medlemsstater ifrågasätter värdet av att delge en enskild person en handling utan att de är behöriga att besvara eventuella frågor. Dessutom har medlemsstaterna hävdats att det ibland är mycket svårt att förstå de formaliteter som den utfärdande staten har begärt. Den tillämpliga processrätten kan vara helt olika mellan medlemsstaterna, och långdragna, komplexa eller ibland otillräckliga förklaringar komplicerar frågorna ännu mer.

Många rapporter understryker vikten av att följa de begärda formaliteterna, eftersom de är avgörande för tillåtligheten av bevis i den utfärdande staten. Därför uppmanas medlemsstaterna upprepa gånger att respektera de begärda formaliteterna så långt det är möjligt och att tolka begreppet ”grundläggande rättsprinciper” på ett snävt sätt. Samtidigt ansågs det dock lämpligt att rekommendera de utfärdande myndigheterna att tydligt beskriva de begärda formaliteterna och deras betydelse i avsnitt I i bilaga A, med tanke på att läsaren förmodligen inte känner till straffprocessrätten i den berörda medlemsstaten.

Utöver de utmaningar som identifierats när det gäller formaliteterna har denna utvärdering inte identifierat några andra viktiga problem med tillåtligheten av bevis i samband med utredningsordern.

8.3. Tidsfrister och brådskande fall

Flera rättstillämpare anser att de tidsfrister som föreskrivs i artikel 12 i direktivet avsevärt har påskyndat det gränsöverskridande samarbetet jämfört med systemet för ömsesidig rättslig hjälp. Rättstillämpare i ett antal medlemsstater har upplevt att inställningen har förändrats, och det ökade deltagandet av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverkets kontaktpunkter har bidragit till att förbättra efterlevnaden av tidsfristerna.

Ett antal utmaningar identifierades dock. Rättstillämparna påpekade att vissa medlemsstater vanligen efterlever tidsfristerna, medan andra ofta verkar överskrida de tidsfrister som föreskrivs i direktivet. Dessutom fann många utfärdande myndigheter att de i händelse av en försening sällan underrättades om skälen och att den verkställande myndigheten ofta inte besvarade påminnelser eller begäranden om en statusuppdatering. I flera rapporter uttrycktes åsikten att de verkställande myndigheterna bör efterleva tidsfristerna och informera den utfärdande myndigheten i händelse av en försening, med angivande av skälen till detta. Det förefaller som om de skäl för uppskov som föreskrivs i artikel 15 i direktivet sällan tillämpas i praktiken.

När det gäller verkställande nämnde medlemsstaterna att tidsfristerna ibland överskreds på grund av de begärda åtgärdernas komplexitet, eftersläpningar och resursbrist, eller på grund av att ytterligare information krävdes från den utfärdande staten.

I avsnitt B i bilaga A kan den utfärdande staten kryssa i en ruta som anger hur brådskande ärendet är. Under besöken angav alla medlemsstater liknande kriterier för att beteckna en utredningsorder som brådskande: ett nära förestående rättegångsdatum, tidsfrister för frihetsberövande av en misstänkt, risken för förstöring av bevis, osv. Å andra sidan verkar rättstillämpare i hela EU också ställas inför samma utmaningar när de verkställer europeiska utredningsorder som betecknas som brådskande. De nämnde att även om rutan för ”brådskande” ärende var ikryssad, förklarades ofta inte brådskan, och viktig information, såsom datum för rättegång eller en rekommenderad tidsfrist för verkställighet, lämnades inte någonstans. I sådana fall rekommenderar utvärderingsgrupperna att alla medlemsstater, när de betecknar en utredningsorder som ”brådskande”, lämnar relevant information som styrker denna brådskan. Samtidigt rekommenderas medlemsstaterna att använda märkningen ”brådskande” på ett förnuftigt sätt för att den inte ska förlora sin betydelse.

Dessutom nämndes i några rapporter att det skulle underlätta att i brådskande fall ge nationella medlemmar den befogenhet som föreskrivs i artikel 8.3 b och 8.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 av den 14 november 2018 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF (Eurojustförordningen).

8.4. Kostnader

I artikel 21 i direktivet föreskrivs att kostnaderna för att verkställa en utredningsorder på den verkställande statens territorium uteslutande ska bäras av den staten. Lagstiftaren har dock beaktat att verkställigheten av en utredningsorder kan medföra exceptionellt höga kostnader för den verkställande staten. I sådana situationer får den verkställande myndigheten samråda med den utfärdande myndigheten om huruvida kostnaderna kan delas, och hur, eller om utredningsordern bör ändras. Såsom understryks i skäl 23 bör exceptionellt höga kostnader inte utgöra något ytterligare ett skäl för vägran och bör inte missbrukas på ett sådant sätt att verkställigheten av utredningsordern försenas eller hindras. När ingen överenskommelse kan nås överlåter direktivet i själva verket åt den utfärdande myndigheten att besluta att återkalla (en del av) utredningsordern eller att bära kostnader som anses vara exceptionellt höga.

I praktiken har de flesta medlemsstater inte stött på några större svårigheter när det gäller exceptionellt höga kostnader. Under vissa besök gavs exempel där samråd var nödvändiga för att hantera kostnadsrelaterade frågor, såsom begäran om en stor mängd uppgifter, komplexa expertrapporter eller en lång period av avlyssning. Dessa fall löstes i allmänhet genom samråd mellan de verkställande och utfärdande myndigheterna. Dessutom betonades i ett antal rapporter att kostnaderna för obligatoriskt försvar inte bör anses vara exceptionellt höga. Några medlemsstater hävdade att det är svårt att definiera begreppet ”exceptionellt höga kostnader” och ansåg att det skulle vara lämpligt med riktlinjer på EU-nivå i denna fråga.

REKOMMENDATIONER

- *Det rekommenderas att medlemsstaternas verkställande myndigheter avstår från att begära att den utfärdande staten översänder det underliggande nationella rättsliga avgörandet som en bilaga till utredningsordern.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter uppmanas att, när de skickar resultaten till den utfärdande staten, lägga till ett följebrev med uppgift om huruvida utredningsordern har verkställts helt eller delvis. I fall av delvis verkställighet, och med hänvisning till det samrådsförfarande som anges i artikel 9.6 i direktivet, uppmuntras medlemsstaternas verkställande myndigheter att samråda med den utfärdande staten om att översända resultaten "löpande", beroende på ärendets brådskande natur och den utfärdande myndighetens behov.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter bör säkerställa att de begärda formaliteterna fullgörs så långt det är möjligt och vägras endast när de strider mot "grundläggande rättsprinciper", och att det sistnämnda begreppet tolkas restriktivt, vilket innebär att de begärda formaliteterna inte bör vägras enbart på grund av att de inte finns i den egna nationella lagstiftningen. Samtidigt rekommenderas att medlemsstaternas utfärdande myndigheter i avsnitt I tydligt beskriver de begärda formaliteterna och deras betydelse.*
- *Det rekommenderas att medlemsstaternas verkställande myndigheter följer de tidsfrister som föreskrivs i direktivet för erkännande och verkställighet av utredningsordern och att de vid förseningar informerar den utfärdande staten så snart som möjligt och anger skälen till dessa.*
- *När medlemsstaternas utfärdande myndigheter anger att en utredningsorder är "brådskande" rekommenderas de att tillhandahålla all relevant information för att styrka ärendets brådskande karaktär. Samtidigt rekommenderas de att använda märkningen "brådskande" på ett förnuftigt sätt, för att säkerställa att den inte förlorar sin betydelse.*

9. SPECIALITETSREGELN

9.1. Den utfärdande statens användning av bevis i andra förfaranden

Till skillnad från andra rättsliga ramar innehåller direktivet inte någon allmän bestämmelse om specialitetsregeln, utan det enda undantaget är bestämmelsen om tillfällig överföring (artikel 22.8 i direktivet). Avsaknaden av en allmän bestämmelse skulle kunna tyda på att specialitetsregeln inte är tillämplig i samband med direktivet. Utvärderingen har dock tydligt visat att medlemsstaterna har olika åsikter om tillämpningen av specialitetsregeln i samband med utredningsordern, och även rättstillämpare inom samma medlemsstat kan vara oense om huruvida och i vilken utsträckning specialitetsregeln är tillämplig.

Å ena sidan anser ett stort antal medlemsstater att specialitetsregeln är tillämplig inom ramen för den europeiska utredningsordern, om än av olika skäl. Vissa medlemsstater anser att specialitetsregeln bekräftas i direktivets artikel 19.3 om sekretess och att specialitetsregeln är en form av konfidentialitet. Vissa andra medlemsstater hänvisar till specialitetsregeln i sin nationella lagstiftning, medan andra anser att den är en allmän princip för internationellt rättsligt samarbete och är tillämplig på alla instrument på området straffrättsligt samarbete. De som är starkt övertygade om specialitetsregeln hänvisar till nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna för att illustrera att specialitetsregeln måste tillämpas – i annat fall skulle bevis kunna användas i fall där det inte skulle ha varit nödvändigt och proportionerligt att utfärda en utredningsorder.

När det gäller utfärdande kommer de flesta utfärdande myndigheterna i dessa medlemsstater att begära samtycke från den verkställande staten när de vill använda det bevismaterial som tillhandahålls av de verkställande myndigheterna i andra förfaranden. När det gäller verkställande kommer vissa myndigheter i dessa medlemsstater uttryckligen att ange att det bevismaterial som ska översändas endast får användas för de ändamål för vilka det har begärts. Andra specificerar inte dessa villkor utan utgår helt enkelt från att bevisningen inte kommer att användas för något annat ändamål. Hur en begäran om samtycke bör bedömas skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Den generella bedömning som görs går ut på huruvida en separat europeisk utredningsorder i form av en begäran om samtycke skulle verkställas.

Å andra sidan anser en grupp medlemsstater att specialitetsregeln inte är tillämplig i samband med utredningsordern. En del av dessa medlemsstater tillämpar *direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF* när det gäller användning av bevis som mottagits som utfärdande stat. De anser att det direktivet föreskriver ett fritt flöde av uppgifter, vilket gör det möjligt att använda bevis i andra förfaranden, förutsatt att dataskyddsprinciperna följs och den verkställande staten inte uttryckligen har angett att bevismaterialet endast kan användas för de ändamål som anges i utredningsordern.

Mot bakgrund av dessa skiljaktiga åsikter har man i majoriteten av landsrapporterna dragit slutsatsen att det är viktigt och nödvändigt att klargöra denna fråga, och därför har kommissionen ofta uppmanats att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att klargöra om specialitetsregeln är tillämplig i samband med utredningsordern.

9.2. Inledande av nya brottsutredningar efter verkställandet av en europeisk utredningsorder

Flera medlemsstater uppgav att de kommer att inleda en inhemsk utredning, om information framkommer om att ett annat brott än det som gav upphov till utfärdandet av utredningsordern har begåtts på den medlemsstatens territorium (oavsiktlig upptäckt) under verkställandet av en utredningsorder. Vissa av dem är skyldiga att göra detta, eftersom de är bundna av legalitetsprincipen. Alla medlemsstater informerar dock inte den utfärdande staten om en inhemsk utredning har inletts på grundval av en utredningsorder.

I samordningssyfte och för att förhindra eventuell skada på utredningen i den utfärdande staten har det i flera rapporter rekommenderats att alla verkställande myndigheter bör informera den utfärdande myndigheten om ett inhemskt förfarande inleds efter mottagandet av en utredningsorder eller på grundval av bevis som samlats in inom ramen för en utredningsorder, om det inhemska ärendet har samband med det ärende för vilket utredningsordern utfärdades.

REKOMMENDATIONER

- *Kommissionen uppmanas att klargöra huruvida specialitetsregeln är tillämplig i samband med utredningsordern, vid behov genom att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet.*
- *I samordningssyfte och för att förhindra eventuell skada på utredningen i den utfärdande staten, rekommenderas att medlemsstaternas verkställande myndigheter informerar den utfärdande staten om ett inhemskt förfarande inleds efter verkställandet av en utredningsorder, om det inhemska ärendet har samband med det ärende för vilket utredningsordern utfärdades.*

10. SKÄL FÖR ICKE-ERKÄNNANDE ELLER ICKE- VERKSTÄLLIGHET

10.1. Allmänt

I artikel 11 i direktivet anges de skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet som är tillämpliga på alla utredningsåtgärder, medan andra bestämmelser i direktivet reglerar ytterligare skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet som är specifika för vissa utredningsåtgärder.

Rättstillämpare från alla medlemsstater rapporterade få fall där skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet åberopades, antingen som utfärdande eller verkställande myndigheter. Detta bekräftades också av statistiska uppgifter om det låga antalet fall av icke-verkställighet, om än begränsat till de medlemsstater för vilka sådan statistik fanns tillgänglig.

De vanligaste skälen till att utredningsorder inte verkställs är faktiska (t.ex. att den person som ska höras inte längre är bosatt i den verkställande staten eller inte kan spåras) och inbegriper inte något av de skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet som anges i artikel 11 eller de ytterligare skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet som är specifika för vissa utredningsåtgärder.

Rättstillämpare rapporterade också fall där den mottagna utredningsordern var alltför ofullständig eller felaktig för att möjliggöra verkställighet (t.ex. lämnades otillräckliga uppgifter för att identifiera den person som berörs av åtgärden eller det var oklart vilken utredningsåtgärd som skulle genomföras), och ingen ytterligare information lämnades, inte ens på begäran av de verkställande myndigheterna, vilket i slutändan ledde till icke-verkställighet. I detta avseende underströk utvärderingsgrupperna i vissa rapporter att brister i utredningsorderns innehåll, såsom otillräcklig information, översättningsfel eller formella fel (t.ex. att underskrift saknades), inte bör leda till en automatisk vägran att verkställa utredningsordern, utan snarare till samråd med de utfärdande myndigheterna (se även kapitel 5).

Utvärderingsrapporter om enskilda medlemsstater erbjuder en intressant läsning om (ibland ovanliga) fall av icke-verkställighet som beskrivs av rättstillämpare, både som utfärdande och verkställande myndigheter. I vissa av dessa fall ställde sig utvärderingsgrupperna frågande till att avslaget skulle vara förenligt med bestämmelserna i direktivet.

De samrådsmekanismer som föreskrivs i direktivet (särskilt artiklarna 10.4 och 11.4) förefaller följas i de allra flesta fall. Innan den verkställande myndigheten beslutar att inte erkänna eller verkställa en utredningsorder samråder den i allmänhet med den utfärdande myndigheten och begär vid behov mera information för att ytterligare bedöma om det finns skäl för vägran.

Vissa utfärdande myndigheter rapporterade dock fall där de underrättades om en vägran utan föregående samråd. I vissa fall återlämnades dessutom utredningsordern utan något formellt motiverat beslut, och skälen för icke-verkställighet meddelades först i senare korrespondens. I detta avseende påpekades det att den utfärdande myndigheten vid icke-verkställighet utan dröjsmål bör underrättas om skälen till och den rättsliga grunden för icke-verkställighet.

Vikten av föregående samråd betonades ofta under utvärderingen. Där frågor om eventuella skäl för vägran uppstår gör direkta samråd ofta, enligt många rättstillämpares erfarenheter, att den verkställande myndigheten kan ompröva tillämpligheten av det skäl för icke-verkställighet som ursprungligen åberopades (t.ex. genom att inhämta mer information om brottsutredningen och korrekt bedöma om den begärda åtgärden skulle vara tillåten i ett liknande inhemskt ärende). I vissa rapporter berömde utvärderingsgrupperna medlemsstaternas verkställande myndigheter för att ha genomfört samrådsmekanismen i alla fall av eventuell vägran. I en rapport föreslogs att tillämpningsområdet för det obligatoriska samrådsförfarande som fastställs i artikel 11.4 skulle utvidgas till att omfatta ytterligare skäl för icke-verkställighet¹².

Frågan om korrekt införlivande av direktivets bestämmelser om skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet togs ofta upp i samband med denna utvärderingsomgång.

I direktivet är alla skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet fakultativa, men vid införlivandet har flera medlemsstater gjort vissa eller alla av dem obligatoriska.

¹² I artikel 11.4 i direktivet föreskrivs obligatoriskt samråd endast i de fall av icke-erkännande/icke-verkställighet som avses i artikel 11.1 a, b, d, e och f.

Utvärderingsgrupperna utredde noggrant de grunder som medlemsstaternas myndigheter angav när det gäller möjligheten att föreskriva obligatoriska skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet. Enligt myndigheterna i vissa medlemsstater skulle fakultativa skäl vara oförenliga med deras respektive nationella rättsliga ramar eller rättstradition eller kräva att lagstiftaren fastställer detaljerade kriterier för utövandet av domstolarnas utrymme för skönsmässig bedömning. Rättssäkerhet nämndes också som en orsak till tvingande skäl för icke-verkställighet. Dessutom anser vissa rättstillämpare att vissa av de skäl för icke-verkställighet som förtecknas i artikel 11 i direktivet är sådana att när det väl har fastställts att ett av dem är tillämpligt är verkställighet omöjlig (t.ex. kränkning av grundläggande rättigheter), och en annan ordalydelse i införlivandelagstiftningen ("får" i stället för "ska") skulle inte leda till något annat resultat i praktiken.

Dessutom innehåller vissa medlemsstaters införlivandelagstiftning ytterligare skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet som inte föreskrivs i direktivet.

Även om ett felaktigt införlivande av direktivet ännu inte tycks ha orsakat några större systemproblem i praktiken, vilket framgår av den låga andelen vägranden, visade denna utvärderingsomgång att vissa medlemsstater, genom att göra alla skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet obligatoriska, hindrade (eller skulle kunna hindra) de behöriga myndigheterna från att verkställa utredningsorder som annars sannolikt skulle ha verkställts.

Vissa exempel gavs under besöken på plats, bland annat med hänvisning till bristen på samtycke från den frihetsberövade personen som införlivats i lagstiftningen i vissa medlemsstater som ett tvingande skäl för icke-verkställighet av europeiska utredningsorder som utfärdats för tillfälligt överförande, eller till den misstänktes/tilltalades bristande samtycke till utredningsorder som utfärdats för förhör via videokonferens.

I flera rapporter rekommenderade utvärderingsgrupperna därför att de berörda medlemsstaterna skulle överväga att anpassa sin införlivandelagstiftning till direktivet och göra alla skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet fakultativa och även begränsa skälen för icke-erkännande eller icke-verkställighet till dem som anges i direktivet. Det betonades att verkställandet av europeiska utredningsorder, i en anda av ömsesidigt förtroende och erkännande, bör vara standardregeln, och vägran bör vara ett undantag, vilket ska tolkas strikt.

10.2. Dubbel straffbarhet

Även om fullständiga statistiska uppgifter saknas förefaller det som om det vanligaste skälet för icke-verkställighet av europeiska utredningsorder är att dubbel straffbarhet inte föreligger enligt artikel 11.1 g i direktivet. Detta skäl för vägran är inte tillämpligt på de utredningsåtgärder som avses i artikel 10.2 (åtgärder som inte är tvångsåtgärder) och i fall där utredningsordern avser något av de brott som förtecknas i bilaga D, som är undantagna från kontroll av dubbel straffbarhet om brottet i den utfärdande staten kan bestraffas med fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd maximalt i tre år eller mer.

Exempel som gavs under utvärderingen gällde bland annat trafiköverträdelser, brott mot underhållsskyldighet och skattebrott.

I allmänhet har rättstillämpare inte upplevt några betydande problem när det gäller dubbel straffbarhet i samband med utredningsordern, vare sig som utfärdande eller verkställande myndighet. Rättsliga myndigheter från flera medlemsstater betonade dock att det är mycket viktigt att beskriva brottet på ett tydligt sätt, så att den verkställande myndigheten kan bedöma huruvida gärningen utgör ett brott enligt den verkställande statens lagstiftning.

Utom i några få fall har rättstillämpare inte stött på fall där kriteriet om dubbel straffbarhet åberopades i samband med de utredningsåtgärder som förtecknas i artikel 10.2 i direktivet (åtgärder som inte är tvångsåtgärder).

Rättstillämpare från vissa medlemsstater angav ett begränsat antal fall där kriteriet om dubbel straffbarhet tillämpades felaktigt i förhållande till de brottskategorier som anges i bilaga D. I detta avseende betonade utvärderingsgrupperna att det enligt artikel 11.1 g i direktivet ankommer på den utfärdande myndigheten att ange huruvida brottet omfattas av någon av de kategorier som förtecknas i bilaga D.

10.3. *Ne bis in idem*

Enligt artikel 11.1 d i direktivet får erkännande eller verkställighet av en utredningsorder vägras om verkställigheten av utredningsordern skulle strida mot principen *ne bis in idem*. Inga betydande problem har rapporterats när det gäller tillämpningen av detta skäl för vägran.

Alla medlemsstater har ett nationellt kriminalregister. Det finns en central databas över tidigare och pågående brottmål i flera medlemsstater, vilket skulle göra det möjligt för den verkställande myndigheten att kontrollera inte bara eventuella överträdelser av principen *ne bis in idem*, utan även samband och kopplingar till pågående inhemska utredningar. På grundval av resultatet av utvärderingarna verkar det dock som om de verkställande myndigheterna i vissa medlemsstater inte regelbundet kontrollerar förekomsten av tidigare beslut som skulle utgöra en *ne bis in idem*-situation, och de kontrollerar inte heller huruvida nationella utredningar pågår avseende samma gärning och/eller mot samma person. Rättstillämpare från vissa medlemsstater framhöll att principen *ne bis in idem* torde vara ett argument från den misstänkte/tilltalade, som förväntas ta upp denna fråga.

I vissa rapporter ansåg dock utvärderingsgrupperna att det var lämpligt att uppmuntra medlemsstaterna att använda de medel som står till deras förfogande för att bedöma om principen *ne bis in idem* eventuellt har överträtts, och uppmanade medlemsstater som inte har någon nationell central databas för alla pågående och avslutade brottmål att upprätta en sådan databas.

10.4. Immunitet eller privilegier

Enligt artikel 11.1 a i direktivet får erkännande eller verkställighet av en utredningsorder vägras om det enligt den verkställande statens lagstiftning finns immunitet eller privilegier som gör det omöjligt att verkställa utredningsordern eller om det finns regler om fastställande och begränsning av straffrättsligt ansvar som hänför sig till tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier som gör det omöjligt att verkställa utredningsordern,

Såsom klargörs i skäl 20 i direktivet finns det ingen gemensam definition av vad som utgör immunitet eller privilegier i unionsrätten. Det överläts till nationell rätt att göra en exakt definition av dessa begrepp. Utvärderingarna visade att det i lagstiftningen i flera medlemsstater inte finns något allmänt begrepp om immunitet eller privilegier fastställt. Immunitet och privilegier för personer i vissa befattningar och yrken fastställs i särskilda lagar.

Rättstillämpare från de flesta medlemsstater har inte upplevt några fall där detta skäl för vägran åberopades, vare sig som utfärdande eller verkställande myndigheter. Vissa rättstillämpare nämnde fall där utredningsordern utfärdades för husrannsakan på advokatkontor, vilket ledde fram till frågan om det skydd som advokatycket åtnjuter.

Särskilda frågor om tillämpningen av detta skäl för vägran togs upp av den medlemsstat där några av EU-institutionerna har sina säten. De behöriga verkställande myndigheterna rapporterade fall där en utredningsorder utfärdats för beslag av handlingar från en person som arbetar som tjänsteman vid en EU-institution eller för hörande av EU-tjänstemän. I sådana fall, när en eventuell fråga om immunitet och/eller privilegier uppstod och den myndighet som är behörig att upphäva denna immunitet/dessa privilegier måste kontaktas, visade det sig vara svårt att få ett svar från den berörda EU-institutionen. De verkställande myndigheterna beslutade att hänskjuta ärendet till den utfärdande staten i enlighet med artikel 11.5 i direktivet, där det föreskrivs att när upphävandet av privilegier eller immunitet åligger en myndighet i en internationell organisation, ankommer det på den utfärdande staten att begära att den berörda myndigheten utövar denna befogenhet.

Utvärderingsgruppen ansåg det lämpligt att rekommendera att alla EU-institutioner utser en kontaktpunkt vardera för medlemsstaternas behöriga myndigheter i fall där verkställandet av en utredningsorder kräver samarbete med en EU-institution och uppmanade EU-institutionerna att säkerställa att sådana begäranden behandlas och att svar lämnas till den berörda medlemsstaten.

10.5. Grundläggande rättigheter

Direktivet är det första instrument för ömsesidigt erkännande som uttryckligen ger en grund för icke-erkännande/icke-verkställighet i samband med eventuella kränkningar av de grundläggande rättigheterna. I enlighet med artikel 11.1 f i direktivet får erkännande eller verkställighet av en utredningsorder vägras om det finns goda skäl att anta att verkställandet av utredningsåtgärden skulle vara oförenligt med den verkställande statens skyldigheter enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Intressant nog kan man på grundval av resultaten av utvärderingarna säga att detta skäl för icke-verkställighet nästan aldrig har tillämpats i praktiken. Endast ett fall rapporterades där verkställighet av en utredningsorder som utfärdats för tillfälligt överförande nekades på grund av undermåliga förhållanden under frihetsberövanden i den utfärdande staten.

Frågan om grundläggande rättigheter togs också upp i fall som rör verkställighet av europeiska utredningsorder som utfärdats för förhör av en tilltalad person via videokonferens under huvudförhandlingen.

Såsom har påpekats i vissa rapporter förefaller det emellertid vara fråga om fall där de verkställande myndigheterna tycks blanda ihop det allmänna skälet ”grundläggande rättigheter” för icke-verkställighet enligt artikel 11.1 f i direktivet med de grundläggande principerna i den verkställande statens rättssystem (artikel 24.2 b i direktivet). Frågor som rör förhör via videokonferens behandlas mer ingående i kapitel 12.3. Det är i detta sammanhang tillräckligt att påpeka att vissa medlemsstater vägrar att verkställa europeiska utredningsorder som utfärdats för förhör av en tilltalad person via videokonferens i rättegångsfasen, även om den tilltalade ger sitt samtycke. I sådana fall anser de verkställande myndigheterna att verkställandet av utredningsordern skulle leda till en överträdelse av omedelbarhetsprincipen och/eller andra grundläggande principer i deras rättssystem. I detta sammanhang tas frågan om respekt för den tilltalades grundläggande rättigheter ibland upp för att förklara varför förhör via videokonferens anses vara oförenliga med de grundläggande principerna i den verkställande statens rättssystem.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör i enlighet med direktivet säkerställa att alla skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet definieras som fakultativa i deras införlivandelagstiftning. Dessutom bör inga andra skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet än dem som anges i direktivet fastställas.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter bör följa det obligatoriska samrådsförfarande som fastställs i artikel 11.4 i direktivet. I fall där medlemsstaternas verkställande myndigheter överväger att tillämpa något av de andra skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet som anges i direktivet uppmanas de att, innan de beslutar att inte erkänna eller verkställa en utredningsorder, samråda med den utfärdande myndigheten och, när så är lämpligt, begära ytterligare information, i syfte att korrekt bedöma om villkoren för icke-erkännande/icke-verkställighet föreligger.*

11. RÄTTSMEDEL

11.1. Rättsmedel i den utfärdande och den verkställande staten

Enligt artikel 14.1 i direktivet måste medlemsstaterna säkerställa att rättsmedel som är likvärdiga dem som är tillgängliga i ett liknande inhemskt ärende kan tillämpas på de utredningsåtgärder som anges i utredningsordern. De sakliga skälen för utfärdandet av en utredningsorder får prövas endast i talan som väcks i den utfärdande staten, utan att detta påverkar garantierna avseende grundläggande rättigheter i den verkställande staten (artikel 14.2).

På grundval av resultaten av denna utvärderingsomgång noterades att mer eller mindre alla medlemsstater, både som utfärdande och verkställande stat, säkerställer att tillgängliga rättsmedel i liknande inhemska fall också är tillämpliga på utredningsåtgärder som begärs och verkställs inom ramen för utredningsordern.

I egenskap av verkställande stat tillhandahåller endast ett fåtal medlemsstater ett särskilt rättsmedel mot beslutet om erkännande eller verkställighet av en utredningsorder. I de flesta medlemsstater är det den utredningsåtgärd som vidtas för att verkställa utredningsordern som kan bestridas av parterna i förfarandet och/eller av den person som berörs av åtgärden. I enlighet med artikel 14.2 i direktivet föreskriver medlemsstaternas införlivandelagstiftning ofta uttryckligen att de sakliga skäl som ligger till grund för utfärdandet av en utredningsorder endast får prövas i den utfärdande staten.

Vilka rättsmedel som kan användas varierar mellan medlemsstaterna: om utredningsåtgärden beslutas av en allmän åklagare kan den berörda personen i många medlemsstater överklaga beslutet till en högre åklagare eller en domare; i fall där utredningsåtgärden kräver ett beslut eller bemyndigande av en domare (t.ex. en undersökningsdomare) kan beslutet eller bemyndigandet överklagas till en högre domstol. Vissa medlemsstater föreskriver rättsmedel mot specifika utredningsåtgärder (t.ex. husrannsakan). I andra medlemsstater finns det ett allmänt rättsmedel för att bedöma lagenligheten av en utredningsåtgärd eller för att ifrågasätta eventuella kränkningar av den berörda personens rättigheter.

I egenskap av utfärdande stat föreskriver majoriteten av medlemsstaterna inte något särskilt rättsmedel mot utfärdandet av en utredningsorder som sådan. Det är åklagarens eller domstolens underliggande beslut som kan bestridas (t.ex. ett beslut om husrannsakan) av den berörda parten på samma sätt som i ett inhemskt mål. Rättstillämpare betonade dessutom att giltigheten och/eller tillåtligheten av bevis som inhämtats genom en utredningsorder kan bestridas i olika skeden av det straffrättsliga förfarandet.

I vissa rapporter underströk utvärderingsgrupperna att information om tillgängliga rättsmedel är avgörande för att den berörda personen ska kunna söka en effektiv rättslig prövning. Utvärderingsgrupperna konstaterade att ett rättsmedel endast skulle vara tillgängligt i efterhand när det gäller många utredningsåtgärder och rekommenderade därför medlemsstaterna att säkerställa att sådan information alltid lämnas i god tid, i enlighet med artikel 14.3 i direktivet.

Det noterades också att organisationen av de rättsmedel som finns tillgängliga i den verkställande staten och längden på de relevanta förfarandena inte bör äventyra en effektivt fungerande utredningsorder genom att översändandet av de inhämtade bevisen till den utfärdande staten försenas i alltför hög grad.

Frågan om rättsmedel togs upp i diskussionerna med försvarsadvokaterna. Advokater från vissa medlemsstater tog upp frågan om begränsad tillgång till innehållet i utredningsordern i den verkställande staten och om otillräcklig information om de rättsmedel som finns tillgängliga i den utfärdande staten. I flera medlemsstater gav försvarsadvokaterna inte några exempel på användning av rättsmedel inom ramen för utredningsordern. I vissa rapporter betonades advokaternas begränsade kunskaper om och erfarenhet av den rättsliga ramen för den europeiska utredningsordern, bland annat när det gäller rättsmedel.

11.2. Domarna i Gavanozov-målen

Frågan om rättsmedel togs också upp mot bakgrund av EU-domstolens domar i två relaterade mål, C-324/17 (Gavanozov I) och C-852/19 (Gavanozov II), 2019 respektive 2021.

I det första beslutet klargjorde EU-domstolen vilken typ av uppgifter som bör ingå i avsnitt J i formuläret i bilaga A. EU-domstolen tolkade artikel 5.1 i direktivet jämförd med avsnitt J i bilaga A och drog slutsatsen att den rättsliga myndigheten i den utfärdande medlemsstaten inte behöver inkludera en beskrivning i avsnitt J av de rättsmedel som är tillgängliga i dess medlemsstat mot utfärdandet av utredningsordern. Den utfärdande myndigheten ska endast ange om rättsmedel redan har utnyttjats mot utfärdandet av en europeisk utredningsorder och i så fall ge en beskrivning av rättsmedlet, inbegripet vilka åtgärder som måste vidtas samt alla tidsfrister.

I Gavanozov II slog EU-domstolen fast att en utfärdande medlemsstats nationella lagstiftning som inte föreskriver något rättsmedel mot en europeisk utredningsorder som utfärdas för husrannsakan, beslag eller vittnesförhör genom videokonferens inte är förenlig med artikel 14 i direktivet jämförd med artikel 24.7 i direktivet och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I avsaknad av rättsmedel skulle utfärdandet av en utredningsorder för ovan nämnda utredningsåtgärder följaktligen strida mot artikel 6 i direktivet jämförd med artikel 47 i stadgan och artikel 4.3 i EU-fördraget, och den verkställande staten bör vägra att erkänna/verkställa utredningsordern. I sitt beslut angav EU-domstolen att rättsmedlet bör göra det möjligt för den berörda parten att i den utfärdande staten bestrida behovet av och lagenligheten av en utredningsorder, åtminstone mot bakgrund av de sakliga skälen för utfärdandet av utredningsordern.

Omedelbart efter domen i målet Gavanozov II uttryckte medlemsstaternas rättstillämpare allvarlig oro över beslutets potentiellt betydande inverkan på hur utredningsordern fungerar, särskilt om de principer som EU-domstolen bekräftade skulle tillämpas på andra utredningsåtgärder.

Även om situationen fortfarande är flytande och beroende på ytterligare utveckling, är det viktigaste resultatet av denna utvärdering i frågan att domen i målet Gavanozov II hittills inte har haft någon betydande inverkan på den faktiska tillämpningen av utredningsordern.

Majoriteten av medlemsstaterna har inte för avsikt att införa lagändringar till följd av Gavanozov II-beslutet, eftersom de anser att deras nationella lagstiftning och praxis är i linje med de principer som bekräftats av EU-domstolen.

När det gäller utredningsorder som utfärdats för verkställighet av husrannsakan och beslag föreskriver medlemsstaterna, i egenskap av utfärdande stat, rättsmedel som gör det möjligt att bestrida de sakliga skäl som ligger till grund för beslutet om husrannsakan eller beslag. När det gäller andra utredningsåtgärder, inbegripet hörande av ett vittne genom videokonferens, hänvisade vissa medlemsstater till möjligheten att inleda en konstitutionell talan i fall av kränkningar av de grundläggande rättigheterna, eller inleda civilrättsliga förfaranden mot staten för ersättning för skada som lidits till följd av överträdelsen. I flera medlemsstaters nationella lagstiftning föreskrivs dock att en person som berörs av åtgärder eller beslut som meddelats under utredningen får lämna in ett klagomål om sådana åtgärder och beslut.

Utvärderingsgrupperna uttryckte reservationer mot den faktiska tillgången till rättsmedel mot utfärdandet av utredningsorder för åtgärder som inte är tvångsåtgärder i vissa medlemsstater, inbegripet hörande av vittnen genom videokonferens. Det är dock svårt att förutsäga hur åklagare och domstolar i medlemsstaterna kommer att tillämpa principerna i domen Gavanozov II i praktiken, och det råder fortfarande viss osäkerhet om begreppet effektivt rättsmedel och dess omfattning, åtminstone när det gäller hörande av vittnen genom videokonferens och andra åtgärder som inte är tvångsåtgärder.

När det gäller verkan av domen i målet Gavanozov II har medlemsstaternas behöriga myndigheter varken i utfärdande eller verkställande egenskap rapporterat några fall där verkställighet av en utredningsorder vägrats på grund av avsaknaden av rättsmedel mot utfärdandet av utredningsordern i den utfärdande staten.

Som utfärdande myndigheter rapporterade medlemsstaterna vissa fall där de, efter domen i målet Gavanozov II, uppmanades av de verkställande myndigheterna att lämna information om förekomsten av rättsmedel i den utfärdande staten. En sådan begäran om ytterligare information ledde dock inte till en vägran att verkställa utredningsordern.

I egenskap av verkställande myndigheter påpekade rättstillämpare att de, på grundval av Gavanozov I-beslutet och principen om ömsesidigt förtroende, när de mottar en utredningsorder för husrannsakan eller beslag eller för hörande av ett vittne via videokonferens, inte ber den utfärdande myndigheten att lämna information om de rättsmedel som finns tillgängliga i den utfärdande staten. Vissa rättstillämpare hävdade att det skulle strida mot själva idén om ömsesidigt erkännande om de verkställande myndigheterna systematiskt undersökte de tillämpliga rättsmedlen i den utfärdande staten. Endast om det finns särskild anledning till oro i ett visst fall bör den verkställande myndigheten begära ytterligare information om tillgängliga rättsmedel.

Efter Gavanozov II-beslutet har endast en medlemsstat infört ett särskilt rättsmedel mot själva utfärdandet av en utredningsorder: om den berörda personen överklagar måste den behöriga domstolen pröva om villkoren för utfärdande av utredningsordern är uppfyllda. Den medlemsstat som var direkt involverad i målet Gavanozov II rapporterade att den ändrade sin lagstiftning för att säkerställa efterlevnad av EU-domstolens dom. En annan medlemsstat håller fortfarande på att analysera eventuella ändringar av sin lagstiftning. Det är värt att tillägga att i vissa medlemsstater, även om inga lagändringar har gjorts till följd av Gavanozov II-beslutet, har tillämpningen av redan befintliga rättsmedel i praktiken utvidgats till att omfatta utredningsorder som utfärdats för hörande av vittnen via videokonferens.

12. SPECIFIKA UTREDNINGSAÅTGÄRDER

12.1. Allmänt

Kapitel IV (artiklarna 22–29) i direktivet innehåller särskilda bestämmelser för vissa utredningsåtgärder. Kapitel V (artiklarna 30–31) handlar om avlyssning av telekommunikation.

Behovet av en särskild reglering av vissa typer av utredningsåtgärder beror bland annat på deras komplexitet, deras inverkan på de berörda personernas grundläggande rättigheter och de betydande skillnaderna i medlemsstaternas nationella rätt.

Det är därför ingen tillfällighet att direktivet, för många av utredningsåtgärderna i fråga, ger ett ytterligare skäl för icke-verkställighet, eftersom det där anges att verkställighet av en utredningsorder kan vägras om åtgärden inte skulle vara tillåten i ett liknande inhemskt ärende.

Denna utvärderingsomgång har visat att de olika förfarandereglerna för vissa utredningsåtgärder fortfarande kan vara en besvärlig faktor vad gäller det rättsliga samarbetet. De sakkunniga noterade att vissa nationella lagar fastställer särskilt strikta gränser för vissa typer av utredningsåtgärder. I en medlemsstat kan till exempel vissa former av avlyssning av telekommunikation tillåtas endast om den misstänkte är känd.

För att göra det möjligt för de behöriga utfärdande myndigheterna att få allmän information om reglerna för utredningsåtgärder i de andra medlemsstaterna rekommenderades medlemsstaterna att på ett korrekt sätt komplettera och uppdatera *Fiches Belges* om utredningsåtgärder på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats.

Det påpekades också vid flera tillfällen att det är ännu viktigare att bilaga A innehåller tillräcklig information om det brottmål som är föremål för utredning, så att de verkställande myndigheterna enkelt kan bedöma om utredningsåtgärden skulle vara tillåten i ett liknande inhemskt ärende.

När det gäller de mest komplexa åtgärderna och fallen betonades dessutom än en gång att direktkontakt och tidiga samråd mellan de behöriga myndigheterna och, vid behov, deltagande av Eurojust är av yttersta vikt för att utredningsorder ska kunna verkställas på ett framgångsrikt sätt.

Förutom problem som uppstår till följd av skillnader i medlemsstaternas nationella lagstiftning har denna utvärderingsomgång visat att vissa av de svårigheter som rättstillämpare stöter på vid tillämpningen av utredningsordern när det gäller specifika utredningsåtgärder måste hanteras genom lagstiftning på EU-nivå.

12.2. Tillfälligt överförande

Denna utvärderingsomgång visade att det tillfälliga överförande som föreskrivs i artiklarna 22 och 23 i direktivet har tillämpats i ett mycket begränsat antal fall.

Behöriga myndigheter från flera medlemsstater har inte haft någon erfarenhet av denna åtgärd, vare sig som utfärdande eller verkställande myndigheter. Rättstillämpare påpekade att förhör via videokonferens anses vara en mer praktisk och ofta mer proportionerlig lösning.

En utredningsorder för tillfälligt överförande får dock utfärdas för varje annan utredningsåtgärd som kräver den berörda personens närvaro (t.ex. en vittneskonfrontation) och inte bara för att höra en frihetsberövad person i den verkställande staten. Dessutom underströk vissa rättstillämpare vikten av denna åtgärd, eftersom det ibland är avgörande att ett nyckelvittne som hålls frihetsberövat i en annan medlemsstat inställer sig personligen inför domstolen.

Ibland har det uppstått problem med valet av rätt instrument. I allmänhet gör de behöriga myndigheterna en korrekt åtskillnad mellan tillfälligt överlämnande på grundval av den europeiska arresteringsordern för lagföring och tillfälligt överförande enligt utredningsordern i syfte att samla in bevisning.

Såsom klargörs i skäl 25 i direktivet bör en europeisk arresteringsorder utfärdas i enlighet med rådets rambeslut 2002/584/RIF när en person som hålls frihetsberövad i en medlemsstat ska överföras till en annan medlemsstat för lagföring, inbegripet väckande av talan vid domstol för att den personen ska ställas inför rätta. Enligt direktivet är det enda syftet med det tillfälliga överförandet att genomföra en specifik utredningsåtgärd som kräver personens närvaro (t.ex. förhör av den tilltalade eller en vittneskonfrontation).

Rättstillämpare rapporterade dock fall där de utfärdande och verkställande myndigheterna hade olika åsikter om vilken rättslig grund som bör tillämpas. I vissa fall vägrades verkställighet av en utredningsorder som utfärdats för att säkerställa den tilltalades närvaro vid rättegången, eftersom den verkställande myndigheten med rätta hävdade att det tillfälliga överlämnandet borde ha begärts enligt den europeiska arresteringsordern. I de flesta fall enades de utfärdande och verkställande myndigheterna efter vederbörligt samråd om vilket instrument som skulle användas.

Gränsen mellan de två instrumenten kan ibland vara mindre tydlig och den utfärdande myndigheten kan finna det svårt att besluta om den rättsliga grunden, även med tanke på de olika kraven för den europeiska arresteringsordern och utredningsordern (t.ex. är bristande samtycke från den tilltalade ett skäl för icke-verkställighet i samband med utredningsordern).

Det är värt att nämna ett fall som rapporterats av en medlemsstat för att illustrera sambandet mellan de båda instrumenten. Den berörda medlemsstaten mottog en mycket brådskande begäran enligt direktivet om tillfälligt överförande av en person som avtjänade ett fängelsestraff i den verkställande staten. Den behöriga myndigheten verkställde omedelbart utredningsordern. Det visade sig senare att samma utfärdande myndighet redan hade utfärdat en europeisk arresteringsorder för lagföring av samma person i samma fall och att en annan behörig myndighet från samma verkställande stat redan hade beslutat om överlämnande av personen men hade skjutit upp det till slutet av det straff som personen avtjänade i den verkställande staten. I detta fall förefaller utredningsordern ha utfärdats för att undvika det uppskjutna överlämnande som beslutats inom ramen för förfarandet för den europeiska arresteringsordern.

Med tanke på de praktiska svårigheter som rättstillämpare ibland stöter på skulle en handbok eller riktlinjer från kommissionen som omfattar förhållandet mellan utredningsordern och andra instrument för rättsligt samarbete, inbegripet den europeiska arresteringsordern, kunna vara till nytta, såsom rekommenderas i kapitel 4.

Verkställighet av utredningsordern för tillfälligt överförande får vägras om den frihetsberövade personen inte ger sitt samtycke (artikel 22.2 a i direktivet). I egenskap av utfärdande myndighet har medlemsstaterna inga särskilda förfaranden för att, innan de utfärdar och översänder utredningsordern, fastställa huruvida personen kommer att samtycka till det tillfälliga överförandet. Förhandssamråd med de verkställande myndigheterna, inbegripet vad gäller den berörda personens samtycke, ansågs vara bästa praxis.

I vissa medlemsstater är, i motsats till direktivet, den frihetsberövade personens bristande samtycke ett tvingande skäl för icke-verkställighet. Utvärderingsgrupperna rekommenderade att de berörda medlemsstaterna anpassar sin införlivandelagstiftning till direktivet. Som påpekas i vissa rapporter kan det rättsliga samarbetet hindras om den frihetsberövade personen tillåts blockera överförandet. Sakkunniga nämnde fallet med en utredningsorder som utfärdats för tillfälligt överförande av en misstänkt/tilltalad person för deltagande i en vittneskonfrontation i den utfärdande staten. Om avsaknad av samtycke är ett tvingande skäl för icke-verkställighet skulle det bli omöjligt att genomföra utredningsåtgärden, vilket skulle hindra bevisinhämtningen och undergräva utredningen.

De flesta medlemsstater uppgav att de inte hade stött på några svårigheter med att säkerställa att en överförd person hölls frihetsberövad i den utfärdande staten under överförandet, eftersom utredningsordern anses vara en tillräcklig rättslig grund för frihetsberövande. I vissa medlemsstater måste en nationell häktningsorder, som grundar sig på utredningsordern, utfärdas av den behöriga myndigheten.

12.3. Hörande genom videokonferens

Hörande av vittnen, sakkunniga, misstänkta och tilltalade via videokonferens, i enlighet med artikel 24 i direktivet, är en utredningsåtgärd som ofta begärs och verkställs både under utrednings- och rättegångsfaserna.

Såsom påpekas i vissa rapporter är genomförandet av förhör via videokonferens i straffrättsliga förfaranden ett innovativt arbetssätt som har revolutionerat hur bevis inhämtas och presenteras, vilket ökar rättssystemens effektivitet och påskyndar rättskipningen. Under covid-19-pandemin införde eller utvidgade dessutom flera medlemsstater användningen av videokonferenser i inhemska fall för att säkerställa kontinuiteten i rättskipningen, och införde också de tekniska arrangemang som krävs för att förbättra driften av videokonferenssystemen.

I artikel 24.2 föreskrivs att utöver de skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet som avses i artikel 11 får verkställigheten av en utredningsorder för förhör via videokonferens vägras om a) den misstänkte eller tilltalade inte ger sitt samtycke, eller b) verkställigheten av en sådan utredningsåtgärd i ett visst fall skulle strida mot grundläggande principer i den verkställande statens lagstiftning.

Flera medlemsstater har införlivat den misstänktes eller tilltalades bristande samtycke som ett tvingande skäl för icke-verkställighet. När det gäller andra skäl för icke-verkställighet uppmanade utvärderingsgrupperna de berörda medlemsstaterna att anpassa sin införlivandelagstiftning till direktivet.

Följande två underkapitel behandlar två besläktade men olika ämnen. Det första avser videokonferenser som begärts för att höra den misstänkte/tilltalade i syfte att samla in bevisning (t.ex. utfrågning av den misstänkte/tilltalade av åklagaren eller domstolen), medan den andra gäller videokonferenser som ett sätt att säkerställa att den tilltalade deltar på distans i huvudförhandlingen från en annan medlemsstat.

12.3.1. Förhör av den misstänkte/tilltalade under utrednings- och rättegångsfaserna i bevissyfte

I de flesta medlemsstater får de behöriga myndigheterna utfärda och verkställa utredningsorder för förhör av en misstänkt eller tilltalad person både under utredningarna och under rättegångsfasen. Vissa medlemsstater, där det är obligatoriskt att den tilltalade är fysiskt närvarande vid rättegången, får inte utfärda europeiska utredningsorder för förhör av en tilltalad person under rättegångsfasen, men de får verkställa sådana utredningsorder.

Vissa medlemsstater tillåter dock aldrig utfärdande och verkställighet av europeiska utredningsorder för hörande av en tilltalad person under rättegångsfasen, oberoende av samtycke. De berörda medlemsstaterna anser att förhör med den tilltalade personen genom videokonferens under rättegångsfasen skulle strida mot omedelbarhetsprincipen och utgöra en kränkning av rätten till en rättvis rättegång och rätten till (omedelbar) tillgång till en försvarsadvokat.

Utvärderingsgrupperna påpekade att omedelbarhetsprincipen och rätten till försvar kan bli föremål för begränsningar där det är nödvändigt och proportionerligt för att tillgodose relevanta allmänintressen, vilket bekräftas av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna¹³.

Det påpekades dessutom att förhör med en tilltalad person genom videokonferens i bevissyfte inte nödvändigtvis innebär ett åsidosättande av den tilltalades rätt till försvar, och att effektiva arrangemang kan införas för att säkerställa direkt och konfidentiell kommunikation mellan den tilltalade och dennes försvarsadvokat.

Enligt artikel 24.2 b i direktivet får verkställighet av utredningsordern dessutom vägras om förhöret genom videokonferens *i ett visst fall* skulle strida mot de grundläggande principerna i den verkställande statens lagstiftning, vilket innebär att den verkställande myndigheten är skyldig att bedöma huruvida *de särskilda omständigheterna i fallet* tyder på att verkställigheten av utredningsordern skulle leda till kränkningar eller begränsningar av den tilltalades rättigheter som skulle vara oförenliga med de grundläggande principerna i den verkställande statens lagstiftning.

Utvärderingsgrupperna och flera rättstillämpare betonade också att hörande via videokonferens kan vara ett proportionellt alternativ till mer ingripande åtgärder, såsom tillfälligt överförande och till och med överlämnande på grundval av en europeisk arresteringsorder, såsom anges i skäl 26 i direktivet.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderades de berörda medlemsstaterna att ompröva sin lagstiftning och/eller praxis för att, beroende på omständigheterna i fallet, kunna verkställa europeiska utredningsorder som utfärdats för hörande av en tilltalad person genom videokonferens för bevisändamål även under rättegångsfasen.

¹³ Se *Marcello Viola v Italy*, nr 45106/04, 5 oktober 2006; *Sakhnovskiy v Russia*, nr 21272/03, 2 november 2010; *Boyets v Ukraine*, nr 20963/08, 30 januari 2018; *Dijkhuizen v the Netherlands*, nr 61591/16, 9 juni 2021.

12.3.2. Hörande genom videokonferens för att säkerställa att den anklagade deltar i huvudförhandlingen

Denna utvärderingsomgång tog också upp frågan om huruvida en utredningsorder för hörande via videokonferens får utfärdas i syfte att säkerställa att den tilltalade deltar på distans under hela huvudförhandlingen från en annan medlemsstat.

Frågan inrymmer två olika aspekter.

För det första huruvida den åtalade personens deltagande på distans i rättegången via videokonferens är förenligt med respekten för rätten till en rättvis rättegång, och för det andra, om det är förenligt med direktivets tillämpningsområde, eftersom den tilltalades deltagande i huvudförhandlingen inte (alltid) är kopplat till bevisinhämtning.

Flera medlemsstater utfärdar och verkställer sådana utredningsorder, särskilt om den tilltalade samtycker. Deras hållning grundar sig på ett antal överväganden, varav vissa kan sammanfattas enligt följande.

En sådan praxis förefaller, enligt dessa medlemsstater, vara förenlig med direktivets anda. I skäl 26 anges uttryckligen att utfärdande myndigheter ska överväga om en utredningsorder för hörande av en misstänkt/tilltalad person genom videokonferens skulle kunna fungera som ett effektivt alternativ till den europeiska arresteringsordern. Rättstillämparna betonade att verkställandet av europeiska utredningsorder som utfärdats för att säkerställa att den tilltalade deltar på distans i huvudförhandlingen från en annan medlemsstat är ett effektivt sätt att undvika oproportionerlig användning av europeiska arresteringsorder. Såsom vissa rättstillämpare har hävdad bör utfärdandet av en europeisk arresteringsorder för säkerställande av att den tilltalade deltar i rättegången vara en ”sista utväg”.

Om den tilltalade samtycker är det dessutom ett mycket bättre alternativ att denne deltar i huvudförhandlingen genom videokonferens från en annan medlemsstat än en rättegång i den tilltalades utemåland. I sådana situationer kan videokonferenser anses vara ett verktyg som underlättar den tilltalades rätt till försvar.

Det har noterats att den nationella lagstiftningen i flera medlemsstater innehåller bestämmelser om den tilltalades deltagande på distans i rättegångar i inhemska mål, men med förbehåll för särskilda villkor som syftar till att skydda rätten till försvar. Rättstillämpare från en medlemsstat påpekade att den tilltalade har rätt att höras och att göra uttalanden när som helst under huvudförhandlingen enligt sin nationella rätt (t.ex. att kommentera vittnesmål). Därför har en utredningsorder som utfärdats för att säkerställa att en anklagad person deltar via videokonferens också bevisändamål.

Under utvärderingarna hänvisades även till den rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som nämns i föregående underkapitel, enligt vilken en tilltalad persons deltagande i straffrättsliga förfaranden genom videokonferens inte i sig strider mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förutsatt att användningen av en sådan åtgärd tjänar ett legitimt syfte och att de förfaranden som styr den är förenliga med kraven på respekt för ett korrekt rättsförfarande, inbegripet rätten till en rättvis rättegång och ett effektivt utövande av rätten till försvar.

Utvärderingsgrupperna instämde ofta i dessa överväganden.

Det är värt att nämna att EU-domstolen den 4 juli 2024 tog upp frågan om en tilltalad persons deltagande i huvudförhandlingen genom videokonferens i samband med en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 8.1 i direktiv (EU) 2016/343¹⁴. I sin dom drog EU-domstolen slutsatsen att artikel 8.1 i det ovannämnda direktivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en tilltalad, på hans eller hennes egen uttryckliga begäran, får delta i förhandlingen genom videokonferens, förutsatt att rätten till en rättvis rättegång säkerställs¹⁵. Även om beslutet inte ger något svar på frågan huruvida en utredningsorder får utfärdas för att säkerställa att den tilltalade deltar på distans, framgår det av beslutet att den tilltalades deltagande i rättegången via videokonferens inte i sig strider mot rätten till en rättvis rättegång enligt unionsrätten.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden.

¹⁵ EU-domstolens dom av den 4 juli 2024 i mål C-760/22, FP m.fl.

Vissa medlemsstater anser dock och vidhåller bestämt att en utredningsorder aldrig får utfärdas och verkställas för hörande av en tilltalad genom videokonferens för säkerställande av deras deltagande i huvudförhandlingen från en annan medlemsstat, även om den tilltalade samtycker.

De anser att verkställandet av sådana utredningsorder i allmänhet skulle strida mot de grundläggande principerna i deras rättssystem och kränka den tilltalades rätt till försvar.

De har dessutom gjort gällande att förhör med en tilltalad via videokonferens under hela huvudförhandlingen inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Enligt artikel 1 i direktivet får en utredningsorder utfärdas för att en eller flera utredningsåtgärder ska genomföras i den verkställande staten i syfte att inhämta bevis, och den tilltalades deltagande i huvudförhandlingen har inte (alltid) samband med bevisinhämtning. När det gäller skäl 26 noterades det också att utredningsordern i detta skäl betraktas som ett möjligt alternativ till den europeiska arresteringsordern i fall där utredningsordern för hörande av den misstänkte/tilltalade utfärdas för bevisändamål.

Under denna utvärderingsomgång tog både sakkunniga och rättstillämpare noga del av utvecklingen i denna fråga när det gäller begäran om förhandsavgörande som är anhängig vid EU-domstolen (de förenade målen C-255/23 och C-285/23). En av de frågor som ställdes till EU-domstolen var huruvida artikel 24.1 i direktivet ska tolkas så, att hörandet av en tilltalad person genom videokonferens även innefattar att den tilltalade medverkar genom videokonferens i rättegången i en annan medlemsstat än den där han eller hon är bosatt.

Den 6 juni 2024 drog EU-domstolen emellertid slutsatsen att det inte var nödvändigt att avgöra begäran om förhandsavgörande, eftersom den hänskjutande domstolen inte hade vilandeförklarat det nationella förfarandet i avvaktan på EU-domstolens avgörande¹⁶.

En annan begäran om förhandsavgörande i samma fråga är nu anhängig vid EU-domstolen, som kan ge viss vägledning inom en snar framtid¹⁷.

¹⁶ Domstolens dom av den 6 juni 2024 i de förenade målen C-255/23 och C-285/23, AVVA m.fl., punkt 38.

¹⁷ Mål C-325/24, Bissilli, inlämnat den 2 maj 2024.

Mot bakgrund av medlemsstaternas olika åsikter och med tanke på att många rättstillämpare anser att en tilltalad persons distansdeltagande i huvudförhandlingen från en annan medlemsstat kan vara ett värdefullt verktyg för att förbättra det rättsliga samarbetet och ett effektivt sätt att säkerställa en proportionerlig användning av andra mer ingripande rättsliga instrument, uppmanade utvärderingsgrupperna kommissionen att hantera denna fråga genom lagstiftning. Vissa utvärderingsgrupper föreslog en ändring av direktivet och en utvidgning av tillämpningsområdet för artikel 24, medan andra utvärderingsgrupper uppmanade kommissionen att behandla frågan ur ett mer allmänt perspektiv, även med beaktande av andra instrument, eftersom säkerställandet av den anklagade personens deltagande i en rättegång på distans från en annan medlemsstat inte (alltid) är kopplat till bevisinhämtning.

12.3.3. Hörande genom videokonferens utan utfärdande av en utredningsorder

Under besöken på plats i denna utvärderingsomgång ägde regelbundna och ibland livliga diskussioner rum om praxis i vissa medlemsstater, där de behöriga myndigheterna, i fall där den berörda personen samtycker, anordnar förhör via videokonferens genom att direkt kontakta vittnet, den misstänkte eller tilltalade i en annan medlemsstat, för att göra det möjligt för personen i fråga att delta i förfarandet och avge vittnesmål, utan att en utredningsorder utfärdas (s.k. direkta videokonferenser). I vissa medlemsstaters lagstiftning föreskrivs möjligheten att genomföra gränsöverskridande förhör via videokonferens utan att en europeisk utredningsorder utfärdas. En medlemsstat påpekade att den rättsliga myndighet som godkänner videokonferensen i inhemska ärenden ibland kanske inte är medveten om att den berörda personen deltar i videokonferensen från en annan medlemsstat där personen (tillfälligt) befinner sig. En annan medlemsstat betonade att praxisen att hålla gränsöverskridande förhör utan att utfärda en utredningsorder bygger på den berörda personens samtycke och frivilliga samarbete och liknar situationer där ett vittne/en misstänkt som befinner sig i en annan medlemsstat frivilligt skickar e-posthandlingar till de utredande myndigheterna.

Vissa utvärderingsgrupper erkände de praktiska fördelarna med denna metod men ansåg att denna praxis inte ligger i linje med direktivet.

Vissa medlemsstater påpekade att denna praxis strider mot principen om suveränitet för den medlemsstat där den person som ska höras befinner sig.

När det gäller frågan om gränsöverskridande förhör utan en utredningsorder väntade de sakkunniga och rättstillämparna också på ett klagörande från EU-domstolen. En av de frågor som hänskjutits till EU-domstolen i de förenade målen C-255/23 och C-285/23 gällde huruvida ett hörande via videokonferens skulle kunna anordnas av den domstol som handlägger målet utan att en utredningsorder utfärdas, endast genom att en länk skickas till den berörda personen, så att denne kan ansluta till videokonferensen från den medlemsstat där han eller hon är bosatt. Som nämnts ovan fann EU-domstolen att det inte var nödvändigt att pröva dessa begäranden.

Mot bakgrund av ovanstående och i avsaknad av förtydliganden från EU-domstolen rekommenderade utvärderingsgrupperna att de berörda medlemsstaterna skulle ompröva praxisen att höra personer som befinner sig i en annan medlemsstat via videokonferens utan att en utredningsorder utfärdas.

12.3.4. Praktiska utmaningar

Under utvärderingarna togs frågor om anordnandet av förhör via videokonferens upp och vissa exempel på bästa praxis identifierades.

Flera fall rapporterades där det var extremt svårt att respektera det datum som de utfärdande myndigheterna föreslagit för förhöret, eftersom det föreslagna datumet var för nära det datum då utredningsordern mottogs. Det rekommenderades därför att utredningsorder för förhör via videokonferens skulle skickas i god tid i förväg, ange en tidsram för förhöret och alternativa datum. Detta skulle ge den verkställande myndigheten tillräckligt med tid för att lokalisera och kalla den person som ska höras och boka en lämpligt utrustad rättssal, samtidigt som hänsyn tas till den verkställande myndighetens arbetsschema. Det rekommenderades också att den förväntade längden på förhöret om möjligt skulle anges.

Rättstillämpare rapporterade också fall där tekniska svårigheter uppstått vid genomförandet av en videokonferens på grund av inkompatibilitet mellan de olika videokonferenssystem eller videokonferensanordningar som används av den utfärdande och den verkställande myndigheten. Vissa medlemsstater menade att det bästa för att komma till rätta med sådana tekniska problem skulle vara en EU-omfattande teknisk lösning för anordnande av videokonferenser. Kommissionen uppmanades därför att undersöka möjligheten att tillhandahålla ett säkert och driftskompatibelt system för gränsöverskridande videokonferenser som skulle kunna användas av alla medlemsstater.

Det ansågs vara bästa praxis att i avsnitt H2 i bilaga A ta med teknisk information och kontaktuppgifter till en tekniker för att upprätta en förbindelse mellan utfärdande och verkställande myndigheter. Det föreslogs också att bilaga A skulle innehålla en särskild ruta för de tekniska kontaktuppgifter som behövs för att säkerställa att en videokonferens fungerar smidigt.

En medlemsstat fick beröm för att ha infört ett automatiskt bokningssystem för videokonferenser inom rättsväsendet, vilket också säkerställer att kontaktuppgifter och tekniska uppgifter förs in i förväg och är korrekta.

Ytterligare bästa praxis identifierades i ett standardformulär som utarbetats av de verkställande myndigheterna i en medlemsstat och skickats till de utfärdande myndigheterna för att samla in all teknisk information som behövs för att underlätta anordnandet av videokonferensen och i möjligaste mån undvika tekniska problem.

På grundval av resultaten av denna utvärderingsomgång kan det sägas att medlemsstaterna i allmänhet har försett de behöriga myndigheterna med säker och lämplig utrustning för att förbereda och effektivt genomföra förhör via videokonferens. Vissa medlemsstater där brister konstaterades uppmanades att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att lämpliga anläggningar och lämplig utrustning för videokonferenser skulle göras tillgängliga för de behöriga myndigheterna.

12.4. Hörande genom telefonkonferens

Utredningsorder som utfärdas för att höra en person som vittne eller sakkunnig genom telefonkonferens i enlighet med artikel 25 i direktivet är mycket sällsynta.

De flesta medlemsstater har ännu inte hanterat denna utredningsåtgärd, vare sig som utfärdande eller verkställande stat. Såsom påpekades under utvärderingarna är hörande genom telefonkonferens nu något föråldrat med tanke på den ökande användningen av videokonferenser, även om de i praktiken kan vara användbara (till exempel som ett alternativ när tekniska problem uppstår vid anordnandet av en videokonferens).

I de få fall där denna utredningsåtgärd har tillämpats har medlemsstaterna inte upplevt några svårigheter när det gäller förfarandena och formaliteterna för hörande genom telefonkonferens.

Vissa medlemsstater får verkställa en utredningsorder som utfärdats för hörande genom telefonkonferens, men de kan inte utfärda en sådan utredningsorder, eftersom en telefonkonferens inte får användas som en utredningsåtgärd enligt deras nationella lagstiftning. Vissa medlemsstater har inte införlivat artikel 25 i direktivet och deras lagstiftning föreskriver inte denna utredningsåtgärd. Om de mottar en begäran om att hålla ett förhör genom telefonkonferens, efter samråd med den utfärdande myndigheten, föreslår de därför att den ersätts med ett förhör genom videokonferens.

12.5. Information om bankkonton och andra konton för finansiella transaktioner samt banktransaktioner och andra finansiella transaktioner

Artiklarna 26 och 27 i direktivet reglerar utredningsorder som utfärdas för att erhålla befintlig information om bankkonton och andra konton för finansiella transaktioner respektive om banktransaktioner och andra finansiella transaktioner, men artikel 28.1 a avser inhämtande av realtidsinformation om transaktioner som ska genomföras i framtiden (övervakning av banktransaktioner och andra finansiella transaktioner).

Det är inte förvånande att denna utvärderingsomgång visar att europeiska utredningsorder som utfärdas för att erhålla bankinformation är mycket vanliga i praktiken. Det är ett välkänt faktum att allt fler utredningar – från de enklaste till de mest komplexa och känsliga – i stor utsträckning förlitar sig på insamling av bankinformation.

De nationella rättsliga ramarna för dessa utredningsåtgärder skiljer sig avsevärt åt mellan medlemsstaterna. I vissa medlemsstater krävs ett domstolsbeslut för att få information om banktransaktioner, medan det i andra medlemsstater räcker med ett åklagarbeslut eller till och med en begäran från polisen. I de flesta medlemsstater finns det inga begränsningar kopplade till den rättsliga ställningen för den person (t.ex. misstänkt, vittne eller brottsoffer) vars ekonomiska information begärs, eftersom det enda villkoret är att den begärda informationen måste vara relevant för utredningen. I ett fåtal medlemsstater kan bankinformation endast tillhandahållas för en förteckning över vissa brott eller för brott med ett visst straffvärde. Vissa rättstillämpare underströk att stränga restriktioner för användningen av dessa utredningsåtgärder skulle utgöra ett betydande hinder för effektiva utredningar av allvarliga gränsöverskridande brott.

Nästan alla medlemsstater har ett centraliserat bankkontoregister som innehåller en förteckning över alla bankkonton i landet som innehas av fysiska och juridiska personer. Brottsbekämpande myndigheter har ofta direkt tillgång till sådana register. Förekomsten av ett centralt register underlättar och påskyndar verkställigheten av europeiska utredningsorder avsevärt.

Utvärderingsgrupperna uppmanade därför de medlemsstater som ännu inte har inrättat ett centraliserat register att skapa ett sådant, även med beaktande av de skyldigheter som följer av direktiv (EU) 2015/849¹⁸, och att i sitt register inkludera uppgifter om konton i alla banker.

I samband med utredningsåtgärder för insamling av bankinformation diskuterades praxis med europeiska utredningsorder som innehåller begäranden ”i kaskad”. Ett vanligt scenario är att den utfärdande myndigheten begär bekräftelse av huruvida den misstänkte innehar ett bankkonto och, om så är fallet, att information lämnas om den misstänktes banktransaktioner. På grundval av resultatet begärs information om ytterligare transaktioner för att följa pengarna. Även om medlemsstaterna i allmänhet inte rapporterade några svårigheter vid verkställandet av sådana utredningsorder uttryckte vissa rättstillämpare reservationer mot denna praxis och noterade att sådana utredningsorder ibland kan vara ”överdrivna” och medföra att den verkställande myndigheten inte bara vidtar utredningsåtgärder utan också måste analysera de bevis som samlats in för att gå vidare med de ytterligare begärda utredningsstegen. I vissa fall har samråd med den utfärdande myndigheten under verkställandet av utredningsordern visat sig vara användbart.

Under utvärderingarna lade rättstillämparna fram några förslag för att förbättra verkställandet av europeiska utredningsorder som utfärdats för insamling av bankinformation.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

I vissa medlemsstater samlas information om bankkonton och finansiella transaktioner vanligtvis in och överförs till den utfärdande myndigheten i elektroniskt format. För att säkerställa en snabb överföring av bankinformation rekommenderades att alla medlemsstater bör överväga att göra det möjligt för banker och andra finansinstitut samt verkställande myndigheter att behandla bankinformation i elektroniskt format. Denna praxis gör det möjligt för utredningsorganen i den utfärdande staten att behandla och analysera dessa enorma mängder uppgifter på ett lämpligare sätt. I detta sammanhang föreslogs att det skulle vara lämpligt att ha ett särskilt avsnitt i bilaga A om den tekniska information som krävs för att ta emot bankuppgifter i elektroniskt format.

Enligt artikel 19.4 i direktivet ska banker och andra finansiella institut i allmänhet beordras av de verkställande myndigheterna eller enligt lag vara skyldiga att inte lämna ut någon information till sina kunder om begäran om bankuppgifter eller pågående brottsutredningar. I vissa medlemsstater kan obehörigt avslöjande för kunder av en begäran utgöra ett brott. Under utvärderingen rapporterades endast ett fåtal fall där informationen lämnades ut till bankkunder i samband med verkställandet av utredningsorder.

Lagstiftningen i ett fåtal medlemsstater tillåter inte utredande och rättsliga myndigheter att beordra eller begära realtidsövervakning av bankkonton, vare sig i inhemska fall eller när de verkställer en utredningsorder. Rättstillämpare uppgav att de skulle välkomna införandet av denna åtgärd, eftersom den skulle kunna vara ett mycket användbart utredningsverktyg. De berörda medlemsstaterna uppmanades att överväga att ändra sin lagstiftning för att uttryckligen föreskriva realtidsövervakning av bankkonton.

12.6. Avlyssning av telekommunikation

De flesta medlemsstaters nationella rätt föreskriver att avlyssning av telekommunikation kan tillåtas i) för utredning av allvarliga brott (identifierade i en brottskatalog eller med hänvisning till straffröskeln), ii) om det finns skäl att misstänka att ett grovt brott har begåtts eller håller på att begås, iii) om avlyssningen är ofrånkomlig eller nödvändig för att inhämta bevis som annars skulle vara omöjliga eller mycket svåra att samla in.

Medlemsstaterna står bakom dessa allmänna principer, men de nationella rättsliga ramarna skiljer sig avsevärt åt. I vissa medlemsstater kan vissa former av avlyssning av telekommunikation endast tillåtas för ett mycket begränsat antal brott (t.ex. terrorism eller brott mot statens säkerhet). Vissa medlemsstater har särskilt strikta regler om avlyssningen avser personer som inte misstänks för att ha begått ett brott men som i övrigt är personer av intresse för utredningen. I vissa medlemsstater är användningen av spionprogram förbjuden.

Under utvärderingarna rapporterade medlemsstaterna, i egenskap av både utfärdande och verkställande myndigheter, olika fall där verkställighet av en utredningsorder för avlyssning av telekommunikation vägrats på grund av att åtgärden inte skulle ha godkänts i ett liknande inhemskt ärende.

I vissa rapporter konstaterade utvärderingsgrupperna att förekomsten av mycket strikta nationella regler för att tillåta avlyssning av telekommunikation får konsekvenser för det straffrättsliga samarbetet och kan hindra kampen mot allvarliga former av gränsöverskridande brottslighet.

12.6.1. Innebörden och räckvidden av ”avlyssning av telekommunikation”

Denna utvärderingsomgång har bekräftat att huvudfrågan när det gäller tillämpningen av denna utredningsåtgärd är begreppet ”avlyssning av telekommunikation”.

I direktivet definieras inte begreppet ”avlyssning av telekommunikation” i artiklarna 30–31 (avlyssning av telekommunikation), artikel 2 (definitioner) eller i skälen. Det definieras inte heller i någon annan EU-rättsakt. Till följd av detta finns det ingen enhetlig tolkning inom Europeiska unionen, och rättstillämparna har olika åsikter om huruvida vissa utredningsåtgärder, såsom GPS-spårning, buggning av en bil, installation av spionprogram på en enhet för att avlyssna samtal vid källan, eller ljud- och videoövervakning omfattas av artiklarna 30 och 31 i direktivet.

Vissa medlemsstater har gjort en strikt tolkning, enligt vilken avlyssning av telekommunikation endast omfattar övervakning och inspelning av kommunikation som sker via någon typ av telekommunikationssystem, såsom telefonavlyssning, vilket utesluter avlyssning av kommunikation mellan personer som befinner sig på samma plats med hjälp av antingen en teknisk anordning (t.ex. en anordning på vilken spionprogram har installerats) eller en dold mikrofon (bugg). Enligt denna strikta tolkning omfattas dessa åtgärder av artikel 28 i direktivet, som reglerar utredningsåtgärder som innebär bevisinhämtning i realtid. De medlemsstater som tillämpar denna snäva tolkning hävdar att artiklarna 30 och 31 hänvisar till ”telekommunikation” och därför inte omfattar annan ”kommunikation” som äger rum utan användning av någon typ av telekommunikationsteknik.

Andra medlemsstater tolkar det som ett bredare begrepp och anser att artiklarna 30 och 31 också är tillämpliga på andra åtgärder, såsom avlyssning av kommunikation mellan personer som befinner sig på samma plats, såsom buggning av bilar, övervakning genom spionprogram som installerats på en anordning och ljud- och videoövervakning på privata platser. I vissa medlemsstater ingår GPS-spårning i begreppet avlyssning av telekommunikation.

I sin dom i mål C-670/22, M.N. (EncroChat), som meddelades den 30 april 2024, klargjorde EU-domstolen att infiltrering av terminalutrustning i syfte att hämta trafik-, lokaliserings- och kommunikationsuppgifter från en internetbaserad kommunikationstjänst utgör ”avlyssning av telekommunikation” i den mening som avses i artikel 31.1 i direktivet.

Det är dock ännu inte klart om samma sak gäller för andra typer av utredningsåtgärder, såsom buggning av fordon eller GPS-spårning.

12.6.2. Underrättelsemekanismen enligt artikel 31

I alla rapporter betonades att den största fördelen med artikel 31 är möjligheten till en underrättelse ”under avlyssningen” eller en underrättelse ”efter avlyssningen” i förenklad form (bilaga C).

Underrättelsemekanismen är avgörande för att medlemsstaterna ska kunna fortsätta att vidta övervakningsåtgärder, såsom telefonavlyssning, GPS-spårning eller buggning av ett fordon, på en annan medlemsstats territorium där tekniskt bistånd från den medlemsstaten inte behövs och där målet för åtgärden kan förflytta sig eller (ibland oväntat) har förflyttat sig.

Medlemsstater som tillämpar en restriktiv tolkning av ”avlyssning av telekommunikation” godtar inte underrättelser enligt artikel 31 för åtgärder som inte omfattas av deras tolkning av begreppet. Om ett buggat fordon eller ett fordon i vilket en GPS-anordning har installerats kommer in på deras territorium kräver de följaktligen att en utredningsorder (bilaga A) utfärdas, vanligtvis enligt artikel 28, innan gränsen passeras, eftersom buggning av en bil eller GPS-spårning inte betraktas som avlyssning av telekommunikation. Artikel 28 i direktivet åtföljs emellertid inte av någon underrättelsemekanism liknande den som föreskrivs i artikel 31 i direktivet.

Utvärderingsgrupperna betonade att en mekanism för underrättelse i efterhand förefaller vara ännu mer nödvändig med hänsyn till att det i många fall är först under avlyssningen som man får kunskap om att ett mål som är föremål för ingripande passerar gränsen, och ofta efter det att avlyssningen har genomförts. I sådana fall är det inte möjligt att utfärda en utredningsorder (bilaga A), och användningen av en underrättelse ”under avlyssningen” eller en underrättelse ”efter avlyssningen” är nödvändig för att säkerställa att det avlyssnade materialet kan godtas som bevis.

Under utvärderingarna lade rättstillämpare fram olika förslag till eventuella ändringar av direktivet. Det föreslogs att tillämpningsområdet för artiklarna 30 och 31 skulle utvidgas genom att termen ”telekommunikation” ersätts med termen ”kommunikation”, vilket klargör att alla former av kommunikation är avsedda att omfattas. I andra fall föreslogs att särskilda bestämmelser skulle införas för att reglera buggning av bilar och GPS-spårning eller att en underrättelsemekanism liknande den som föreskrivs i artikel 31 skulle införas för övervakningsåtgärder som omfattas av artikel 28.

Alla utvärderingsgrupper var eniga om att kommissionen borde anta det lagstiftningsinitiativ som krävs för att klargöra begreppet ”avlyssning av telekommunikation”. För alla ovannämnda åtgärder bör dessutom en underrättelsemekanism liknande den som avses i artikel 31 i direktivet införas, om inget tekniskt bistånd krävs från den medlemsstat där den som är föremål för åtgärden befinner sig.

12.6.3. Överföring av avlyssningar

I artikel 30.6 i direktivet föreskrivs att en utredningsorder för avlyssning av telekommunikation får verkställas genom a) en överföring av telekommunikation direkt till den utfärdande staten, eller b) avlyssning, inspelning och därefter överföring av resultatet av avlyssningen av telekommunikationen till den utfärdande staten.

Även om flera medlemsstater rapporterade att de har tekniska hjälpmedel för att överföra avlyssnad telekommunikation direkt till den utfärdande staten, förefaller det som om den verkställande staten i de flesta fall samlar in det avlyssnade materialet och därefter skickar det till den utfärdande staten. Rättstillämnarna rapporterade dock att lösningar hittades på ad hoc-basis, med beaktande av den utfärdande myndighetens behov. I vissa fall vidarebefordrades det avlyssnade materialet till den utfärdande myndigheten med en liten försening (t.ex. några timmar).

Det noterades att direkt överföring av avlyssnad telekommunikation också ger upphov till rättsliga problem när det gäller översynen av en pågående avlyssningsinsats. Lagstiftningen i vissa medlemsstater föreskriver särskilda skyldigheter för den myndighet som genomför avlyssningen av telekommunikation, bland annat skyldigheten att radera alla delar av det avlyssnade materialet som rör samtal mellan den misstänkte och försvararen eller skyldigheten att informera den avlyssnade personen efter det att det straffrättsliga förfarandet avslutats. Om den avlyssnade telekommunikationen översänds direkt till den utfärdande staten är det svårt för den verkställande myndigheten att fullgöra dessa skyldigheter.

Rättstillämparna diskuterade om det skulle vara möjligt att överföra den efterföljande kontrollen av avlyssningen till den utfärdande staten enligt artikel 30.5 i direktivet, enligt vilken den verkställande staten får ställa samma villkor för sitt bifall som den skulle tillämpa i ett liknande inhemskt ärende. Eftersom det finns olika åsikter i denna fråga uppmanade utvärderingsgruppen i en rapport kommissionen att ta upp denna fråga på lagstiftningsnivå för att klargöra under vilka villkor det skulle vara möjligt att tillåta den verkställande staten att överföra sin skyldighet till efterföljande kontroll av avlyssningen till den utfärdande staten, särskilt i fall där avlyssningar översänds direkt till den utfärdande staten.

12.7. Övervakning över gränserna

I skäl 9 anges att direktivet om en europeisk utredningsorder inte bör tillämpas på övervakning över gränserna enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (*Schengenkonventionen*).

I artikel 40 i Schengenkonventionen regleras övervakning över gränserna som en åtgärd inom polisiärt samarbete. Artikel 40 ingår nämligen i avdelning III kapitel 1 i Schengenkonventionen, som ägnas åt polisiärt samarbete. Enligt vissa medlemsstater reglerar artikel 40 i Schengenkonventionen inte övervakning över gränserna som beslutats av rättsliga myndigheter, medan andra medlemsstater betraktar sådana begäranden som rättslig hjälp.

Denna utvärderingsomgång har tydligt visat att förhållandet mellan direktivet om en europeisk utredningsorder och konventionen om tillämpning av Schengenavtalet är tämligen problematiskt när det gäller övervakning över gränserna och att olika strategier och praxis följs av medlemsstaterna. Det finns skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller huruvida och i vilken utsträckning övervakning över gränserna är en åtgärd inom polisiärt samarbete (artikel 40 i Schengenkonventionen) eller rättsligt samarbete. Detta har lett till att flera utvärderingsgrupper rekommenderar att frågan tas upp på EU-nivå.

Vissa medlemsstater betraktar övervakning över gränserna endast som en form av polisiärt samarbete och anser därför att direktivet inte är tillämpligt. Andra medlemsstater anser dock att övervakning över gränserna också kan betraktas som en rättslig utredningsåtgärd och som ett sätt att samla in bevis, och att direktivet därför bör vara tillämpligt. På grundval av skäl 9 i direktivet har vissa medlemsstater i sin införlivandelagstiftning uttryckligen angett att övervakning över gränserna inte omfattas av utredningsordern.

Majoriteten av utvärderingsgrupperna uppmanade kommissionen att anta det lagstiftningsinitiativ som krävs för att klargöra tillämpningen av direktivet när det gäller övervakning över gränserna som utförs med tekniska hjälpmedel.

12.8. Hemliga utredningar

Begreppet ”hemliga utredningar” varierar avsevärt i medlemsstaternas nationella lagstiftning. I vissa fall omfattar det en mängd olika utredningsåtgärder som genomförs utan de berörda personernas vetskap (t.ex. även avlyssning av telekommunikation).

I artikel 29 i direktivet avser begreppet hemliga utredningar i stället endast utredningar som genomförs av polismän med hemlig eller falsk identitet.

Även om erfarenheterna av denna utredningsåtgärd inom ramen för utredningsordern verkar vara begränsade, rapporterade vissa medlemsstater att de vid verkställandet av utredningsorder för hemliga utredningar stötte på svårigheter till följd av skillnader i den utfärdande och den verkställande statens nationella lagstiftning.

Alla medlemsstater ger poliser möjlighet att handla under hemlig eller falsk identitet. Dessa utredningsåtgärder genomförs ofta av specialiserade polisenheter och kan endast tillåtas för grova brott. De nationella rättsliga ramarna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna när det gäller de brott för vilka hemliga utredningar kan tillåtas, samt typer av åtgärder/verksamheter som kan utföras av infiltratörer.

Vissa medlemsstater ger möjlighet att använda civila som infiltratörer, medan andra inte tillåter det, och därför kan det i praktiken vara svårt att verkställa liknande europeiska utredningsorder.

Vissa medlemsstater klargjorde att de inte utfärdar en utredningsorder för att använda utländska polismän som infiltratörer i inhemska utredningar som genomförs på deras territorium.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna bör säkerställa att Fiches Belges på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats innehåller korrekt och aktuell rättslig och praktisk information om de utredningsåtgärder som finns tillgängliga i deras respektive nationella system.*
- *Kommissionen uppmanas att, efter vederbörlig bedömning av slutsatserna i denna rapport och efter identifiering av det lämpligaste rättsliga instrumentet, på lagstiftningsnivå ta upp frågan om den tilltalades medverkan i rättegången via videokonferens från en annan medlemsstat.*
- *Medlemsstaterna bör ompröva praxisen att höra vittnen, misstänkta eller tilltalade i en annan medlemsstat via videokonferens utan att utfärda en utredningsorder.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser som gör det möjligt att verkställa europeiska utredningsorder som utfärdats för övervakning av banktransaktioner eller andra finansiella transaktioner i realtid, i enlighet med artikel 28.1 a i direktivet.*
- *Kommissionen uppmanas att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att klargöra begreppet ”avlyssning av telekommunikation” enligt artiklarna 30 och 31 i direktivet, och i synnerhet huruvida det omfattar övervakningsåtgärder såsom buggning av fordon, GPS-spårning och installation av spionprogram. Om så inte sker uppmanas kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag, i den mån detta anses nödvändigt, om införande av särskilda bestämmelser som reglerar sådana åtgärder, inbegripet en underrättelsemekanism liknande artikel 31 för fall där det inte behövs tekniskt bistånd från den medlemsstat där föremålet för åtgärden befinner sig.*

- *Kommissionen uppmanas att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att klargöra tillämpningen av direktivet i förhållande till artikel 40 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet. Särskilda bestämmelser bör införas för att klargöra huruvida direktivet är tillämpligt på övervakning över gränserna som utförs med tekniska hjälpmedel i syfte att samla in bevis i straffrättsliga förfaranden och inom ramen för rättsligt samarbete.*

13. STATISTIK

Inom ramen för denna utvärderingsomgång ombads medlemsstaterna att tillhandahålla statistik för de senaste fem åren om antalet inkommande och utgående europeiska utredningsorder, fall av icke-erkännande och icke-verkställighet och fall där verkställigheten skjutits upp. Med några få lovvärda undantag kunde de flesta medlemsstater inte tillhandahålla tillförlitliga och fullständiga statistiska uppgifter om tillämpningen av utredningsordern.

Ett fåtal medlemsstater kunde inte lämna några statistiska uppgifter, utan endast uppskattningar av det årliga antalet inkommande och utgående utredningsorder, på grund av avsaknaden av ett centraliserat system för registrering av utfärdade och mottagna utredningsorder. För de flesta medlemsstater fanns endast de totala årliga siffrorna för inkommande och utgående utredningsorder tillgängliga, utan närmare uppgifter om fall av icke-erkännande eller icke-verkställighet, skäl för icke-erkännande eller icke-verkställighet, fall av uppskjuten verkställighet och typer av begärda utredningsåtgärder.

Även för de medlemsstater som tillhandahöll mer detaljerade statistiska uppgifter omfattade sådan statistik inte alltid alla behöriga utfärdande och verkställande myndigheter (de inkluderade t.ex. inte utredningsorder som behandlades av domstolar i rättegångsfasen eller utredningsorder som utfärdats av administrativa myndigheter) eller inkluderade både utredningsorder och andra typer av inkommande och utgående framställningar om rättsligt bistånd.

Mot bakgrund av ovanstående identifierades bristen på tillförlitliga och fullständiga statistiska uppgifter som ett allmänt problem för nästan alla medlemsstater.

Såsom betonas i flera utvärderingsrapporter är omfattande statistik avgörande för att analysera och förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna genom att identifiera brister och nackdelar i hur instrumenten för rättsligt samarbete fungerar och i medlemsstaternas genomförande av dem. Situationen förväntas förbättras något när det decentraliserade it-systemet för gränsöverskridande kommunikation och eEDES blir fullt operativa. Dessutom håller vissa medlemsstater på att införa eller förbättra sina informationssystem, vilket kommer att möjliggöra automatisk insamling av uppgifter om hur utredningsordern fungerar.

Utvärderingsgrupperna rekommenderade dock medlemsstaterna att förbättra insamlingen av statistiska uppgifter om utredningsordern.

Det är värt att nämna att Eurojust i samband med denna utvärdering tillhandahöll statistik från sitt ärendehanteringssystem vad avser ärenden som hanterades av Eurojust mellan 2017 och 2022, som innehöll information om i) det totala antalet utredningsordersrelaterade ärenden vid Eurojust, ii) antalet bilaterala och multilaterala fall som berör varje medlemsstat, och iii) antalet fall med anknytning till utredningsorder där varje medlemsstat antingen var ”begärande” eller ”anmodad”¹⁹. På grundval av denna statistik noterades att det under senare år har skett en stadig ökning av antalet Eurojustärenden och därmed även av det stöd som Eurojust ger till medlemsstaternas rättstillämpare.

REKOMMENDATIONER

- *Medlemsstaterna uppmanas att förbättra sina system för insamling av statistik om utredningsordern i syfte att underlätta analysen av dess tillämpning och förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna uppmanas att samla in mer detaljerad statistik med uppgifter om fall av icke-erkännande/icke-verkställighet, skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet och fall av uppskjuten verkställighet, och att i statistiken inkludera uppgifter om alla behöriga utfärdande och verkställande myndigheter.*

¹⁹ ”Begärande” innebär att en myndighet i den berörda medlemsstaten har begärt att dess nationella kontaktpunkt ska öppna ett ärende vid Eurojust gentemot en eller flera andra medlemsstater, och ”anmodad” innebär att en annan enhet vid Eurojust, på begäran av dess nationella myndighet, inleder ett ärende gentemot den berörda medlemsstaten.

14. UTBILDNING

De flesta medlemsstater har strukturerade och effektiva system för utbildning av rättstillämpare på området straffrättsligt samarbete, inbegripet den europeiska utredningsordern, med mekanismer som syftar till att bedöma kvaliteten på utbildningarna och identifiera rättstillämparnas behov.

En rad olika institutioner ansvarar för grundutbildning och fortbildning av domare och åklagare: I vissa medlemsstater finns det en *ad hoc*-institution som har till uppgift att tillhandahålla utbildning för alla domare och åklagare. I andra medlemsstater ansvarar olika institutioner för utbildning av domare respektive åklagare. I flera medlemsstater anordnas utbildning för åklagare av riksåklagarmyndigheten. Utbildningsverksamheten organiseras ofta på både central och decentraliserad nivå.

Under denna utvärderingsomgång gav flera medlemsstater utvärderingsgrupperna en detaljerad redogörelse för den utbildningsverksamhet som anordnats om utredningsordern under de senaste åren (t.ex. workshoppar, seminarier, onlinekurser, publicering av handböcker och riktlinjer, utbildning av utbildare).

Många exempel på bästa praxis identifierades. Det är värt att nämna några av dem.

Vissa medlemsstater lovordades för att ha tillhandahållit ett obligatoriskt utbildningsprogram om internationellt straffrättsligt samarbete, som omfattar den europeiska utredningsordern, som en del av den inledande utbildningen av alla nya domare och åklagare. Anordnandet av gemensamma utbildningsinitiativ med deltagande av både domare och åklagare ansågs också vara god praxis. I en rapport välkomnade utvärderingsgruppen anordnandet av gemensamma kurser för domare, åklagare och företrädare för justitieministeriet och betonade att sådana initiativ på grund av sin sektorsövergripande karaktär inte bara ger möjlighet att utbyta erfarenheter utan också en enhetlig strategi för relevanta förfaranden.

Ytterligare god praxis identifierades i den behöriga myndighetens (ofta riksåklagarens och/eller justitieministeriets) publicering och spridning bland rättstillämpare av riktlinjer eller handböcker om korrekt hantering av europeiska utredningsorder, med särskild inriktning på praktiska frågor, bland annat hur ett formulär för en utredningsorder ska fyllas i. Dessa riktlinjer och handböcker, som också finns tillgängliga på intranätet, uppdateras vid behov. När det gäller en medlemsstat uttryckte utvärderingsgruppen särskild uppskattning för riksåklagarmyndighetens publicering av ett kommenterat formulär för utredningsorder, som är avsett att ge svar på frågor som kan uppstå när formuläret fylls i. Man noterade även den praxis som tillämpas i vissa medlemsstater att permanent inrätta grupper/enheter/nätverk av åklagare/domare med hög specialisering inom internationellt rättsligt samarbete, som fungerar som ett kompetenscentrum och kan utbilda, bistå och ge råd till kollegor om förberedande och verkställande av utredningsorder och på så sätt utbyta och sprida sina erfarenheter av rättsliga och praktiska frågor som rör gränsöverskridande samarbete.

Ett annat användbart initiativ som lyftes fram under utvärderingarna var att det i vissa medlemsstater regelbundet anordnades möten där rättstillämpare som är specialiserade på rättsligt samarbete från olika regioner/distrikt tillhandahåller information och utbyter åsikter om ärenden som rör utredningsordern och andra rättsliga instrument, vilket förbättrar det internationella samarbetet och främjar ett enhetligt tillvägagångssätt. Slutligen välkomnades att vissa medlemsstater anordnat specialiserade kurser om instrument för ömsesidigt erkännande, inbegripet utredningsordern, för handläggare vid domstolar och åklagarmyndigheter. Stärkt professionalism och stärkta kunskaper hos personalen inom rättsväsendet bidrar till att instrumenten för rättsligt samarbete fungerar smidigt och effektivt.

Trots de många exempel på bästa praxis som beskrivs ovan visade denna utvärderingsomgång att det fortfarande finns utrymme för förbättringar.

För ett fåtal medlemsstater ansåg respektive utvärderingsgrupper att rättstillämpare i allmänhet bör ges mer regelbunden och strukturerad utbildning om straffrättsligt samarbete. Även när det gäller medlemsstater som lovordades för att ha erbjudit ett brett spektrum av utbildningsaktiviteter om rättsligt samarbete betonade utvärderingsgrupperna behovet av att stärka utbildningsinitiativen för vissa kategorier av yrkesverksamma inom rättsväsendet. När det gäller vissa medlemsstater noterade utvärderingsgrupperna bristen på tillräcklig utbildning om utredningsordern för domare. I andra fall uppmuntrade experterna de berörda medlemsstaterna att tillhandahålla mer systematisk utbildning för polisen och/eller domstolarnas och åklagarmyndigheternas stödpersonal.

Det har tydligt framkommit att alla berörda rättstillämpare som arbetar med utredningsordern bör få lämplig utbildning – även om vissa kategorier av rättstillämpare oftare deltar i tillämpningen av utredningsordern (t.ex. åklagare och i vissa medlemsstater undersökningsdomare). Såsom konstateras i en rapport är det internationella samarbetet trots allt en gemensam insats och varje länk i kedjan bör ha tillgång till utbildning.

I vissa rapporter betonades också att eftersom direkta kontakter och smidiga samrådsförfaranden mellan utfärdande och verkställande myndigheter är avgörande för att utredningsordern ska fungera effektivt, vore det lämpligt att förbättra rättstillämparnas språkkunskaper. Medlemsstaterna uppmanades därför att utöka antalet språkkurser, åtminstone för rättstillämpare som regelbundet hanterar instrument för rättsligt samarbete.

Såsom anges ovan lämnade medlemsstaterna detaljerad information om sin tidigare och pågående utbildningsverksamhet med anknytning till utredningsordern. De gav också en översikt över de utbildningsinitiativ på europeisk nivå som deras myndigheter hade deltagit i, huvudsakligen aktiviteter och projekt som leds av eller organiseras i samarbete med EJTN, Europeiska rättsakademien och Europeiska institutet för offentlig förvaltning. I flera rapporter efterlyste utvärderingsgrupperna, som var medvetna om det mervärde som EJTN kan tillföra utbildningsverksamheten, ett större deltagande av EJTN i anordnandet av utbildningsinitiativ med anknytning till utredningsordern, eventuellt i samordning med nationella utbildningsprojekt. Det föreslogs att sådan utbildning bör omfatta sambandet mellan de olika instrumenten för straffrättsligt samarbete, vilket är en fråga som ofta tas upp i denna utvärderingsomgång.

Under utvärderingarna uttryckte rättstillämparna stor uppskattning för de meddelanden, sammanställningar och riktlinjer som utarbetats av Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket om relevanta ämnen när det gäller utredningsordern, såsom den gemensamma not om den praktiska tillämpningen av utredningsordern som offentliggjordes 2019, eller frågeformuläret och sammanställningen om effekterna av domen i målet Gavanozov II som offentliggjordes 2022. Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket uppmanades därför att fortsätta att utarbeta sådana meddelanden, sammanställningar och riktlinjer för att förse rättstillämpare med uppdaterad information och vägledning.

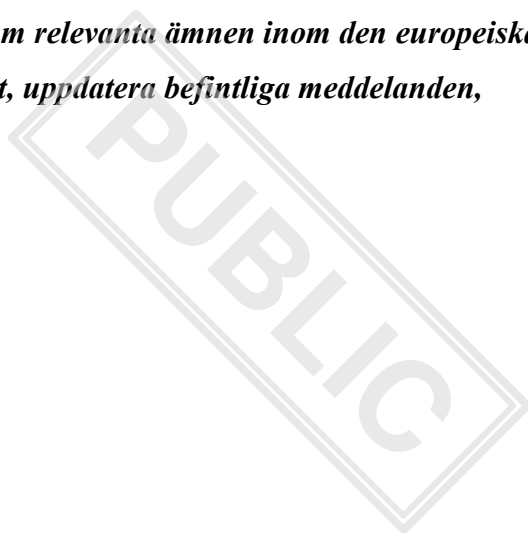
En annan fråga rör utbildningen av advokater när det gäller rättsligt samarbete. Under besöken på plats i vissa medlemsstater ansåg företrädare för de berörda advokatsamfundet att försvarsadvokater måste ges mer utbildning om utredningsordern, och i allmänhet om olika instrument för rättsligt samarbete. Att öka deras medvetenhet och kunskap om verktyg för rättsligt samarbete skulle hjälpa dem att hantera gränsöverskridande brottmål på ett effektivare sätt och utöva de rättigheter som föreskrivs i de relevanta rättsliga instrumenten.

När det gäller utredningsordern skulle försvarsadvokater vara bättre rustade att utöva rätten att begära utfärdande av en utredningsorder på misstänktes/tilltalades vägnar eller, om så föreskrivs i deras nationella lagstiftning, i brottsoffrens intresse, samt att utnyttja tillgängliga rättsmedel i den utfärdande eller verkställande staten på lämpligt sätt.

REKOMMENDATIONER

- *Det rekommenderas att medlemsstaterna säkerställer att lämplig utbildning om internationellt straffrättsligt samarbete, som omfattar den europeiska utredningsordern, systematiskt tillhandahålls alla rättstillämpare som deltar i arbetet med utredningsordern, inbegripet domare, åklagare, poliser och domstolars och åklagarmyndigheters stödpersonal. Medlemsstaterna uppmanas också att utöka antalet språkkurser, åtminstone för rättstillämpare som regelbundet deltar i förfaranden för rättsligt samarbete.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att överväga att främja gemensamma utbildningsinitiativ om straffrättsligt samarbete som omfattar den europeiska utredningsordern och som riktar sig till olika kategorier av rättstillämpare som deltar i arbetet med de relevanta rättsliga instrumenten, inbegripet, när så är möjligt, advokater, samtidigt som man beaktar advokatyrrkets oberoende i enlighet med relevant nationell lagstiftning.*
- *EJTN uppmanas att överväga att öka antalet kurser med anknytning till den europeiska utredningsordern, eventuellt i partnerskap med nationella utbildningsprojekt. Utbildningen bör omfatta sambandet mellan de olika instrumenten för straffrättsligt samarbete.*

- *Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket uppmanas att fortsätta att utarbeta meddelanden, sammanställningar och riktlinjer om relevanta ämnen inom den europeiska utredningsorderns område och, när så är lämpligt, uppdatera befintliga meddelanden, sammanställningar och riktlinjer.*



15. FÖRTECKNING ÖVER REKOMMENDATIONER

Detta avsnitt innehåller en översikt över alla rekommendationer som riktas till medlemsstaterna, kommissionen, det europeiska rättsliga nätverket, det europeiska nätverket för rättslig utbildning och Eurojust.

15.1. Rekommendationer till medlemsstaterna

Kapitel 3

- *Medlemsstaterna uppmanas att upprätthålla och om möjligt öka specialiseringsnivån hos alla sina myndigheter som arbetar med internationella samarbetsinstrument, inbegripet den europeiska utredningsordern. I detta syfte skulle medlemsstater som inte redan har gjort det kunna överväga att inrätta specialiserade kontor och/eller enheter där specialiserade rättstillämpare såsom åklagare, domare, poliser och handläggare hanterar sådana ärenden.*
- *Vikten av direktkontakter mellan utfärdande och verkställande myndigheter för ett optimalt verkställande av utredningsorder bekräftas, och medlemsstaterna uppmanas att säkerställa att det finns rättsliga och/eller operativa arrangemang för effektiv samordning mellan deras nationella verkställande myndigheter i fall där utredningsorder utfärdas för flera utredningsåtgärder som involverar olika behöriga verkställande myndigheter, i syfte att effektivisera tillämpningen av europeiska utredningsorder och underlätta kommunikationen med den utfärdande myndigheten.*

Kapitel 5

- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter rekommenderas att ägna särskild uppmärksamhet åt att säkerställa en tydligt strukturerad och begriplig beskrivning av sakförhållanden och begärda åtgärder i den europeiska utredningsordern, och att sträva efter att ha läsaren i åtanke.*
- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter rekommenderas att i bilaga A ange alla relaterade begäranden/order om rättsligt samarbete, såsom tidigare/parallella europeiska arresteringsorder, intyg om frysning eller gemensamma utredningsgrupper, när de utfärdar en utredningsorder.*

- *Medlemsstaterna uppmanas att ange ett annat språk med utbredd användning inom unionen i sin förklaring om språkordningen, utöver sitt officiella språk, i enlighet med andemeningen i artikel 5.2 och skäl 14 i direktivet.*
- *Medlemsstaternas utfärdande myndigheter rekommenderas att säkerställa en god kvalitet på översättningarna. De rekommenderas dessutom att bifoga originalversionen av utredningsordern till översättningen.*

Kapitel 6

- *Medlemsstaterna bör säkerställa att informationen i den europeiska rättsliga atlasen är korrekt, fullständig och aktuell, för att underlätta identifieringen av den behöriga verkställande myndigheten och möjliggöra direktkontakt mellan utfärdande och verkställande myndigheter.*
- *Medlemsstaternas behöriga myndigheter uppmanas att skicka utredningsorder på elektronisk väg när så är möjligt och att godta utredningsorder som mottagits på elektronisk väg, förutsatt att villkoren i artikel 7 i direktivet är uppfyllda.*
- *Fram till dess att det decentraliserade it-systemet för utredningsorder enligt digitaliseringsförordningen är i drift och där medlemsstaterna i enlighet med digitaliseringsförordningen planerar att använda referensprogramvaran, rekommenderas dessa medlemsstater att påskynda genomförandet av eEDES-pilotprojektet och ansluta alla behöriga myndigheter till detta system, i syfte att säkerställa en snabb och säker överföring av utredningsorder, tillhörande kommunikation och bevis.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter och, i tillämpliga fall, centralmyndigheterna bör systematiskt översända bilaga B. Dessutom bör de uppge korrekta och fullständiga kontaktuppgifter i bilaga B och alltid en e-postadress.*

Kapitel 7

- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter bör alltid informera den utfärdande myndigheten om en annan utredningsåtgärd vidtas, i enlighet med artikel 10.4 i direktivet.*

- *Det rekommenderas att medlemsstaternas verkställande myndigheter avstår från att begära att den utfärdande staten översänder det underliggande nationella rättsliga avgörandet som en bilaga till utredningsordern.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter uppmanas att, när de skickar resultaten till den utfärdande staten, lägga till ett följebrev med uppgift om huruvida utredningsordern har verkställts helt eller delvis. I fall av delvis verkställighet, och med hänvisning till det samrådsförfarande som anges i artikel 9.6 i direktivet, uppmuntras medlemsstaternas verkställande myndigheter att samråda med den utfärdande staten om att översända resultaten ”löpande”, beroende på ärendets brådskande natur och den utfärdande myndighetens behov.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter bör säkerställa att de begärda formaliteterna fullgörs så långt det är möjligt och vägras endast när de strider mot ”grundläggande rättsprinciper”, och att det sistnämnda begreppet tolkas restriktivt, vilket innebär att de begärda formaliteterna inte bör vägras enbart på grund av att de inte finns i den egna nationella lagstiftningen. Samtidigt rekommenderas att medlemsstaternas utfärdande myndigheter i avsnitt I tydligt beskriver de begärda formaliteterna och deras betydelse.*
- *Det rekommenderas att medlemsstaternas verkställande myndigheter följer de tidsfrister som föreskrivs i direktivet för erkännande och verkställighet av utredningsordern och att de vid förseningar informerar den utfärdande staten så snart som möjligt och anger skälen till dessa.*
- *När medlemsstaternas utfärdande myndigheter anger att en utredningsorder är ”brådskande” rekommenderas de att tillhandahålla all relevant information för att styrka ärendets brådskande karaktär. Samtidigt rekommenderas de att använda märkningen ”brådskande” på ett förnuftigt sätt, för att säkerställa att den inte förlorar sin betydelse.*

Kapitel 9

- *I samordningssyfte och för att förhindra eventuell skada på utredningen i den utfärdande staten, rekommenderas att medlemsstaternas verkställande myndigheter informerar den utfärdande staten om ett inhemskt förfarande inleds efter verkställandet av en utredningsorder, om det inhemska ärendet har samband med det ärende för vilket utredningsordern utfärdades.*

Kapitel 10

- *Medlemsstaterna bör i enlighet med direktivet säkerställa att alla skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet definieras som fakultativa i deras införlivandelagstiftning. Dessutom bör inga andra skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet än dem som anges i direktivet fastställas.*
- *Medlemsstaternas verkställande myndigheter bör följa det obligatoriska samrådsförfarande som fastställs i artikel 11.4 i direktivet. I fall där medlemsstaternas verkställande myndigheter överväger att tillämpa något av de andra skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet som anges i direktivet uppmanas de att, innan de beslutar att inte erkänna eller verkställa en utredningsorder, samråda med den utfärdande myndigheten och, när så är lämpligt, begära ytterligare information, i syfte att korrekt bedöma om villkoren för icke-erkännande/icke-verkställighet föreligger.*

Kapitel 12

- *Medlemsstaterna bör säkerställa att Fiches Belges på det europeiska rättsliga nätverkets webbplats innehåller korrekt och aktuell rättslig och praktisk information om de utredningsåtgärder som finns tillgängliga i deras respektive nationella system.*
- *Medlemsstaterna bör ompröva praxisen att höra vittnen, misstänkta eller tilltalade i en annan medlemsstat via videokonferens utan att utfärda en utredningsorder.*

- *Medlemsstaterna uppmanas att i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser som gör det möjligt att verkställa europeiska utredningsorder som utfärdats för övervakning av banktransaktioner eller andra finansiella transaktioner i realtid, i enlighet med artikel 28.1 a i direktivet.*

Kapitel 13

- *Medlemsstaterna uppmanas att förbättra sina system för insamling av statistik om utredningsordern i syfte att underlätta analysen av dess tillämpning och förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna uppmanas att samla in mer detaljerad statistik med uppgifter om fall av icke-erkännande/icke-verkställighet, skäl för icke-erkännande/icke-verkställighet och fall av uppskjuten verkställighet, och att i statistiken inkludera uppgifter om alla behöriga utfärdande och verkställande myndigheter.*

Kapitel 14

- *Det rekommenderas att medlemsstaterna säkerställer att lämplig utbildning om internationellt straffrättsligt samarbete, som omfattar den europeiska utredningsordern, systematiskt tillhandahålls alla rättstillämpare som deltar i arbetet med utredningsordern, inbegripet domare, åklagare, poliser och domstolars och åklagarmyndigheters stödpersonal. Medlemsstaterna uppmanas också att utöka antalet språkkurser, åtminstone för rättstillämpare som regelbundet deltar i förfaranden för rättsligt samarbete.*
- *Medlemsstaterna uppmanas att överväga att främja gemensamma utbildningsinitiativ om straffrättsligt samarbete som omfattar den europeiska utredningsordern och som riktar sig till olika kategorier av rättstillämpare som deltar i arbetet med de relevanta rättsliga instrumenten, inbegripet, när så är möjligt, advokater, samtidigt som man beaktar advokatyrkets oberoende i enlighet med relevant nationell lagstiftning.*

15.2. Rekommendationer till kommissionen, det europeiska rättsliga nätverket, det europeiska nätverket för rättslig utbildning och Eurojust

Kapitel 4

- *Kommissionen uppmanas att överväga att ge ut en handbok eller riktlinjer om den europeiska utredningsordern och dess samspel med andra instrument för straffrättsligt samarbete, inbegripet rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och förordning (EU) 2018/1805 om beslut om frysning och beslut om förverkande. Dessutom uppmuntras det europeiska nätverket för rättslig utbildning att öka medvetenheten och dialogen om kopplingen mellan dessa instrument.*
- *Kommissionen uppmanas att överväga att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet genom att det införs en möjlighet att begära samtycke till användning av information som tidigare utbyts mellan brottsbekämpande myndigheter, eller genom informationsutbyte på eget initiativ mellan rättsliga myndigheter, som bevis i straffrättsliga förfaranden.*

Kapitel 5

- *Kommissionen uppmanas att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet för att göra bilaga A mer användarvänlig och effektiv, med beaktande av de brister som har konstaterats.*

Kapitel 9

- *Kommissionen uppmanas att klargöra huruvida specialitetsregeln är tillämplig i samband med utredningsordern, vid behov genom att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet.*

Kapitel 12

- *Kommissionen uppmanas att, efter vederbörlig bedömning av slutsatserna i denna rapport och efter identifiering av det lämpligaste rättsliga instrumentet, på lagstiftningsnivå ta upp frågan om den tilltalades medverkan i rättegången via videokonferens från en annan medlemsstat.*
- *Kommissionen uppmanas att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att klargöra begreppet ”avlyssning av telekommunikation” enligt artiklarna 30 och 31 i direktivet, och i synnerhet huruvida det omfattar övervakningsåtgärder såsom buggning av fordon, GPS-spårning och installation av spionprogram. Om så inte sker uppmanas kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag, i den mån detta anses nödvändigt, om införande av särskilda bestämmelser som reglerar sådana åtgärder, inbegripet en underrättelsemekanism liknande artikel 31 för fall där det inte behövs tekniskt bistånd från den medlemsstat där föremålet för åtgärden befinner sig.*
- *Kommissionen uppmanas att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att klargöra tillämpningen av direktivet i förhållande till artikel 40 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet. Särskilda bestämmelser bör införas för att klargöra huruvida direktivet är tillämpligt på övervakning över gränserna som utförs med tekniska hjälpmedel i syfte att samla in bevis i straffrättsliga förfaranden och inom ramen för rättsligt samarbete.*

Kapitel 14

- *EJTN uppmanas att överväga att öka antalet kurser med anknytning till den europeiska utredningsordern, eventuellt i partnerskap med nationella utbildningsprojekt. Utbildningen bör omfatta sambandet mellan de olika instrumenten för straffrättsligt samarbete.*
- *Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket uppmanas att fortsätta att utarbeta meddelanden, sammanställningar och riktlinjer om relevanta ämnen inom den europeiska utredningsorderns område och, när så är lämpligt, uppdatera befintliga meddelanden, sammanställningar och riktlinjer.*

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR/ORDLISTA

FÖRKORTNINGAR OCH KORTFORMER	FULLSTÄNDIG TERM
Den europeiska rättsliga atlasen	Den rättsliga atlasen inom det europeiska rättsliga nätverket
Den gemensamma åtgärden	Gemensam åtgärd av den 5 december 1997 beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om införande av en ordning för utvärdering av tillämpning och genomförande på nationell nivå av internationella åtaganden i kampen mot den organiserade brottsligheten
Digitaliseringsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2844 av den 13 december 2023 om digitalisering av rättsligt samarbete och tillgång till rättslig prövning i gränsöverskridande frågor på privaträttens och straffrättens område och om ändring av vissa rättsakter inom området för rättsligt samarbete
Direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området
eEDES	Systemet för digitalt utbyte av elektroniska bevis
EJTN	Det europeiska nätverket för rättslig utbildning
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
Eurojust	Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete
Samordningskommittén	Samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete
Schengenkonventionen	Konventionen 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
Utredningsorder	Den europeiska utredningsordern