



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 7.1.2005  
COM(2004) 858 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN**

**om genomförande av rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om gemensamma  
utredningsgrupper**

{SEK(2004) 1725}

## 1. INLEDNING

Den ökande gränsöverskridande brottsligheten och spridningen av terrorism har föranlett medlemsstaterna att anta en rättsakt som föreskriver harmoniserade och klara regler för inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och för deras verksamhet. I praktiken fanns det redan informella utredningsgrupper, men det fanns inte någon gemensam lagstiftning som reglerade deras verksamhet.

Ett första steg i denna riktning var 2000 års konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål<sup>1</sup> (nedan ”2000 års konvention”), som har bestämmelser om gemensamma utredningsgrupper (artikel 13), och andra instrument för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, t.ex. informationsutbyte på eget initiativ, hemliga utredningar, kontrollerade leveranser etc.

På grund av förseningarna med ratificeringen av 2000 års konvention antog rådet rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper<sup>2</sup> (nedan ”rambeslutet”) den 13 juni 2002, för att snabbare kunna få fram ett verktyg för att förbättra användningen av gemensamma utredningsgrupper.

Rambeslutet kommer att upphöra att gälla när konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål har trätt i kraft i samtliga medlemsstater (artikel 5).

Enligt artikel 4 i rambeslutet skulle medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 1 januari 2003.

Den 28 november 2002 antog rådet ett protokoll<sup>3</sup> om ändring av Europokonventionen, för att ge Europols tjänstemän möjlighet att delta i gemensamma utredningsgrupper.

Den 8 maj antog rådet en rekommendation om en modell för överenskommelse om inrättande av en gemensam utredningsgrupp<sup>4</sup>.

Efter terroristattacker i Madrid den 11 mars 2004 uppmanade Europeiska rådet i ett uttalande av den 25 mars 2004<sup>5</sup> medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som fortfarande krävs för att fullt ut och utan dröjsmål genomföra rambeslutet senast i juni 2004 och att se till att företrädare för Europol och Eurojust kopplas in i de gemensamma utredningsgruppernas arbete i så stor utsträckning som möjligt.

---

<sup>1</sup> Rådets akt av den 29 maj 2000 om att i enlighet med artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen upprätta konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, EGT C 197, 12.7.2000, s. 1.

<sup>2</sup> Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper, EGT L 162, 20.6.2002, s. 1.

<sup>3</sup> Rådets akt av den 28 november 2002 om utarbetande av ett protokoll om ändring av konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europokonventionen) och protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän, EGT C 312, 16.12.2002, s. 1.

<sup>4</sup> Rådets rekommendation av den 8 maj 2003 om en modell för överenskommelse om inrättande av en gemensam utredningsgrupp, EGT C 121, 23.5.2003, s. 1.

<sup>5</sup> Rådets dokument 7906/04 RIF, 100.

## 2. SYFTE MED RAPPORTEN OCH UTVÄRDERINGSMETOD

Rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. De har inte direkt effekt.

Eftersom kommissionen saknar behörighet enligt tredje pelaren att inleda överträdelseförfaranden mot en medlemsstat innehåller denna rapport endast en saklig utvärdering av de genomförandeåtgärder som har vidtagits.

Kommissionen påminde medlemsstaterna om deras skyldighet i en skrivelse av den 5 februari 2003. Vid den tidpunkten hade endast en medlemsstat (Förenade kungariket) inkommit med information om genomförandet. Den 31 december 2003 hade nio medlemsstater (Tyskland, Spanien, Italien, Luxemburg, Österrike, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket) underrättat kommissionen om genomförandet. I april 2004 underrättade en medlemsstat (Frankrike) kommissionen om genomförandet och en medlemsstat (Österrike) informerade kommissionen om att ny lagstiftning om gemensamma utredningsgrupper skulle träda i kraft. I maj 2004 kontaktade kommissionen på nytt de medlemsstater som inte hade lämnat några uppgifter (Belgien, Danmark, Grekland, Irland och Nederländerna) och fick svar från tre av dem (Belgien, Grekland och Nederländerna).

I samband med utvidgningen kontaktade kommissionen den 13 april de anslutande medlemsstaterna och uppmanade dem att inkomma med information om genomförandet av rambeslutet. Sex av dem har svarat (Cypern, Ungern, Lettland, Litauen, Malta och Slovakien).

Även om tidsfristen för att ge in rapporten till rådet löpte ut den 1 juli 2004 har kommissionen beaktat information som inkommit fram till den 15 augusti 2004 för att kunna bedöma genomförandet i så många medlemsstater som möjligt.

Endast tre medlemsstater (Danmark, Lettland och Finland) antog genomförandelagstiftning inom den tid som föreskrivs i artikel 4 i rambeslutet och endast en medlemsstat (Förenade kungariket) – som också antog en del av genomförandeåtgärderna före tidsfristens utgång – översände den relevanta informationen till kommissionen i tid.

Sammanlagt har 14 medlemsstater skickat in relevant lagstiftning till kommissionen (Danmark, Tyskland, Spanien, Frankrike, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket). Fem medlemsstater har inte skickat in någon information (Estland, Irland, Polen, Tjeckien och Slovenien) och två medlemsstater har underrättat kommissionen om att ett utkast till lagstiftning höll på att utarbetas (Grekland och Luxemburg).

Kvaliteten på den information som kommissionen har fått från medlemsstaterna påverkar naturligtvis värdet av denna rapport och hur exakta uppgifter den innehåller. Kommissionen stötte på många svårigheter när den skulle samla in relevant information. De nationella lagarna var dessutom ofullständiga och hänvisade till andra bestämmelser som inte lämnats in till kommissionen. Av utvärderingen av den information som inkommit har det framgått att det kan vara användbart att

utarbete riktlinjer eller cirkulär och klargöra vissa centrala frågor även i de fall det inte är absolut nödvändigt med lagstiftning.

Svårigheterna att bedöma genomförandeåtgärderna beror också på att rambeslutet skapades genom att man tog över artiklarna 13, 15 och 16 direkt från 2000 års konvention. Bestämmelser om gemensamma utredningsgrupper fanns med i konventionen som en del av ett komplext system med flera olika instrument för samarbete i bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet. Rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper återger inte hela konventionen och detta skulle, under övergångstiden innan konventionen träder i kraft, kunna leda till oklarheter när det t.ex. gäller vilken myndighet som är behörig att inrätta utredningsgrupperna eller det förhållandet att viss utredningsverksamhet (t.ex. hemliga utredningar eller kontrollerade leveranser som det vore lämpligt att gruppen utförde) inte regleras av rambeslutet.

Mot denna bakgrund måste det beaktas att 2000 års konvention nu har ratificerats av åtta medlemsstater (Danmark, Estland, Spanien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Portugal och Finland). Vissa av de medlemsstater som har ratificerat konventionen har också antagit särskild lagstiftning för att genomföra rambeslutet (Spanien, Lettland, Portugal och Finland), medan andra genomförde rambeslutet genom lagen om att ratificera 2000 års konvention (Danmark och Nederländerna). En medlemsstat (Litauen) har endast skickat in texten till sin specifika nationella lagstiftning utan att bifoga ratificeringslagen och en medlemsstat (Estland) har inte lämnat någon information om genomförandet av rambeslutet, trots att man har ratificerat konventionen.

### 3. SLUTSATSER

Vid bedömningen av genomförandet av rambeslutet bör man komma ihåg att medlemsstaterna är skyldiga att anta ny lagstiftning om det behövs för att genomföra rambeslutet. Om det i den nationella rätten som helhet redan finns bindande regler som säkerställer att rambeslutet kan tillämpas fullt ut, behövs därför inte någon ytterligare lagstiftning. Det är inte heller nödvändigt att genomförandelagstiftningen har samma ordalydelse som rambeslutet, så länge slutresultatet garanterar att reglerna i rambeslutet kan tillämpas fullt ut och skapar en rättslig situation som är tillräckligt klar och exakt.

Generellt sett har genomförandet av rambeslutet i de flesta medlemsstater krävt att man antagit ny lagstiftning eller åtminstone ändrat vissa inhemska bestämmelser.

Vissa medlemsstater har införlivat rambeslutet med nationell lag som har mer eller mindre samma innehåll som rambeslutet (Spanien, Portugal), medan andra har ändrat befintliga bestämmelser eller antagit lagstiftning med nya regler (Danmark, Frankrike, Lettland, Ungern, Österrike, Finland och Sverige).

En medlemsstat (Förenade kungariket) har uppgett att det bara var vissa bestämmelser som krävde lagstiftning, eftersom övriga redan hade genomförts i form av ett cirkulär. Eftersom ett cirkulär inte är rättsligt bindande har de relevanta bestämmelserna ansetts inte överensstämja med rambeslutet.

Tre medlemsstater (Tyskland, Litauen och Malta) ansåg att det inte krävdes någon särskild lagstiftning för att genomföra rambeslutet.

I en medlemsstat (Nederländerna) finns det redan lagstiftning som medger inrättande av gemensamma utredningsgrupper ”i den mån det föreskrivs i fördrag eller konvention”. Eftersom rambeslutet varken är ett fördrag eller en konvention, överensstämmer denna bestämmelse inte med rambeslutet.

Nedanstående slutsatser bygger på en bedömning av genomförandet av varje enskild bestämmelse i rambeslutet. För ytterligare klargöranden och en detaljerad genomgång av de nationella lagarna hänvisas till Bilaga 1.

Vad gäller **artikel 1.1**, som är den centrala bestämmelsen i rambeslutet, är det tillräckligt att det allmänna rättsliga sammanhanget medger att det inrättas gemensamma utredningsgrupper i form av arbetsgrupper som kan arbeta över gränserna för begränsade perioder och för särskilda syften. Nästan alla medlemsstater som har eller har antagit lagstiftning har genomfört denna bestämmelse (Spanien, Frankrike, Lettland, Litauen, Ungern, Österrike, Portugal, Finland och Sverige). I vissa fall hänvisas till den modell för överenskommelser som antagits av rådet (Österrike), medan andra medlemsstater hänvisar till allmänna kontakter mellan behöriga myndigheter (Frankrike, Litauen).

Vad gäller förslaget till gruppens sammansättning i **artikel 1.2**, måste det noteras att när den lagstiftning som finns hänvisar till ett avtal eller annan överenskommelse mellan behöriga myndigheter, innebär detta underförstått en hänvisning till gruppens sammansättning, även om den inte hänvisar till den modell för överenskommelse som rådet har antagit.

När det gäller **artikel 1.3** (gruppens ledning, tillämplig lag och organisatoriska förutsättningar för verksamheten), är det tillräckligt att varje medlemsstat ser till att det finns regler som är tillämpliga inom dess egna gränser. De behöver inte särskilt ange vilka regler som gäller i de övriga medlemsstaterna. Det är dock endast två medlemsstater som har genomfört den bestämmelsen fullt ut (Spanien och Österrike). Fyra medlemsstater har införlivat endast vissa bestämmelser, t.ex. generella regler om vilka ”övervakningsbefogenheter” som ges till gruppens ledare eller om vilken lag som är tillämplig (Frankrike) eller bestämmelser om gruppens ledare och tillämplig lag utan hänvisning till de organisatoriska arrangemangen (Lettland, Ungern och Finland). Lagstiftning som har antagits i andra medlemsstater (Danmark, Tyskland, Litauen, Malta, Nederländerna, Portugal, Sverige och Förenade kungariket) tar inte upp dessa frågor.

I fråga om **artikel 1.4** (som handlar om definitionen av ”avdelade medlemmar”) måste det noteras att även om det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen definierar ”avdelad medlem”, framgår det av det allmänna sammanhanget att en hänvisning i genomförandelagstiftning till personer som avdelats till gruppen är en hänvisning till medlemmar i den gemensamma utredningsgruppen från andra medlemsstater än den där gruppen är verksam.

En av de mest betydelsefulla aspekterna med rambeslutet är vilka befogenheter som ges de avdelade medlemmarna (**artikel 1.5 och 1.6**). Här skiljer sig genomförandelagstiftningen åt betydligt mellan medlemsstaterna. I vissa

medlemsstater räknas de verksamheter som de avdelade medlemmarna kan anförtros upp särskilt (Frankrike, Malta och Finland), i andra är bestämmelsen mycket generell (Litauen) eller hänvisar till det avtal som krävs för att inrätta gruppen (Spanien), till andra typer av godkännande av behörig myndighet (Tyskland) eller till nationell lag (Österrike) och i ytterligare andra medlemsstater ankommer det på gruppens ledare att bestämma vilka befogenheter avdelade medlemmar kan anförtros (Lettland och Portugal).

**Artikel 1.7** behandlar den situationen att gruppen kräver att det vidtas utredningsåtgärder i någon av de medlemsstater som har inrättat gruppen. Syftet med denna bestämmelse är att de gemensamma utredningsgrupperna inte skall behöva göra framställningar om rättslig hjälp. Endast tre medlemsstater (Spanien, Finland och Sverige) har följt denna bestämmelse. En medlemsstat (Förenade kungariket) har begränsat utredningsåtgärderna till beslut om husrannsakan och editionsförelägganden och de flesta nationella genomförandelagarna behandlar inte frågan alls (Danmark, Tyskland, Frankrike, Litauen, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike och Portugal). En medlemsstat (Lettland) har antagit oklara bestämmelser som inte tycks överensstämma med artikel 1.7.

**Artikel 1.8** (hjälp som behövs från en annan medlemsstat än de som har inrättat gruppen eller från en tredje stat) har genomförts fullständigt i två medlemsstater (Spanien och Portugal) och en medlemsstat har antagit oklara bestämmelser (Lettland). Enligt den information som kommissionen har mottagit har de övriga medlemsstaterna inte någon lagstiftning som berör artikel 1.8.

Bestämmelser om tillhandahållande av uppgifter (**artikel 1.9**) har införlivats direkt i tre medlemsstater (Lettland, Portugal och Sverige). I flera fall kan dock möjligheten för avdelade medlemmar att förse gruppen med uppgifter som finns tillgängliga i den avdelande medlemsstaten härledas från en allmän tolkning av lagstiftningen (Spanien, Ungern, Österrike och Finland). I övriga medlemsstater finns inte några relevanta bestämmelser i denna fråga.

Vad gäller användningen av de insamlade uppgifterna (**artikel 1.10**) kan det noteras att tre medlemsstater har iakttagit denna bestämmelse fullt ut (Spanien, Portugal och Sverige) och två har införlivat den delvis (Österrike och Finland). En medlemsstat har antagit bestämmelser som inte överensstämmer med rambeslutet (Lettland).

I fråga om **artikel 1.11** (där det anges att rambeslutet inte skall påverka tillämpningen av andra befintliga bestämmelser eller arrangemang om inrättande av gemensamma utredningsgrupper eller deras verksamhet) har inte någon medlemsstat skickat in någon särskild lagstiftning. Så länge genomförandelagstiftningen inte innehåller några bestämmelser som strider mot denna bestämmelse, får man dock anse att alla medlemsstater följer artikel 1.11.

Endast i sex medlemsstater har man föreskrivit en möjlighet att tillåta att andra personer än företrädare för de behöriga myndigheterna deltar i gruppens verksamhet (**artikel 1.12**), nämligen Spanien, Lettland, Ungern, Österrike, Portugal och Finland. I en medlemsstat hänvisar lagen till ”fall som anges i internationellt fördrag” (Lettland). Övriga medlemsstater har inte införlivat denna bestämmelse.

Vad gäller **artikel 2** (straffrättsligt ansvar) har sex medlemsstater antagit genomförandebestämmelser (Danmark, Spanien, Litauen, Malta, Österrike och Förenade kungariket). En medlemsstat (Tyskland) har genomfört bestämmelsen delvis. Övriga medlemsstater har inte vidtagit några genomförandeåtgärder.

**Artikel 3** (civilrättsligt ansvar) har genomförts fullständigt i tre medlemsstater (Spanien, Österrike och Portugal) och delvis i fem medlemsstater (Danmark, Litauen, Finland, Sverige och Förenade kungariket). De övriga medlemsstaterna har inte antagit några bestämmelser.

Sammanfattningsvis har endast en medlemsstat antagit genomförandeåtgärder som överensstämmer fullt ut med rambeslutet (Spanien).

Det är dock viktigt att betona att när det finns lagstiftning om att gemensamma utredningsgrupper skall inrättas genom ett avtal (se artikel 1.1), bör detta säkerställa att rambeslutet genomförs på ett tillfredsställande sätt.

Kommissionen kommer i en kompletterande rapport att beakta ytterligare uppgifter som kommer att lämnas in och om det behövs uppdatera informationen om den nationella lagstiftningen. Under tiden uppmanar kommissionen alla medlemsstater att se till att rambeslutet om gemensamma utredningsgrupper genomförs fullständigt och att informera kommissionen om åtgärder som vidtas.

Två interna arbetsdokument från kommissionen bifogas denna rapport. I det första har kommissionen på grundval av de uppgifter den har samlat in bedömt den lagstiftning som har antagits eller skall antas i varje medlemsstat i förhållande till varje bestämmelse i rambeslutet. Det andra arbetsdokumentet innehåller en tabell över genomförandet av varje artikel i rambeslutet i nationella bestämmelser.