

## **Betänkandet En europeisk åklagarmyndighet i Sverige (SOU 2020:74)**

Arbetsgivarverket har anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Arbetsgivarverket besvarar remisser med utgångspunkt i ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv. I detta fall innebär det att verket i princip enbart yttrar sig över avsnitten 9 (Nominering och anställning), 17 (Tillsyn, straffansvar och disciplinansvar), 19 (Sveriges anslutning till Eppo) och 21 (Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser).

### **Sammanfattande synpunkter**

EU-förordningen om Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo-förordningen) innehåller bestämmelser som på flera sätt inte överensstämmer med svenska regelverk. Det gäller såväl rena verksamhetsfrågor för åklagarväsendet som arbetsrättsliga och arbetsgivarpolitiska frågor. Ett anslutande till Eppo-förordningen är en mycket komplex fråga som kräver ingående överväganden och analys.

Enligt Arbetsgivarverkets mening ger utredningen inte ett tillräckligt underlag för att möjliggöra en fullgod bedömning om och hur Eppos verksamhet kan komma att fungera i Sverige. Det gäller inte minst frågor som rör det arbetsrättsliga och arbetsgivarpolitiska området. Det finns som Arbetsgivarverket ser det behov av kompletterande utredning för att klargöra olika viktiga frågor, exempelvis om ytterligare kompletterande författningsbestämmelser behövs. Detta är enligt Arbetsgivarverkets bedömning inte frågor som enbart kan lösas inom ramen för ett genomförandeuppdrag till Åklagarmyndigheten och genom överläggningar

mellan parterna på det statliga avtalsområdet, som utredningen tänker sig. Arbetsgivarverket återkommer med de närmare synpunkterna om detta men vill redan här lyfta fram två grundläggande frågor som hänger samman med varandra och där det saknas fullständig utredning.

#### *Anställningsförhållandena*

För det första gäller det anställningsförhållandena för de europeiska delegerade åklagarna (Eppo-åklagare). Utredningen bedömer att dessa åklagare enligt Eppo-förordningen avses ha två anställningar dels som Eppo-åklagare i Eppo, dels som nationella åklagare anställda vid en nationell myndighet, EBM. Samtidigt framgår det av Eppos egna regelverk om anställningsvillkoren för Eppo-åklagare att åklagarna avses få sin lön ("remuneration") från Eppo och att medlemsstaten ska ersätta Eppo för arbete som åklagaren gör i den nationella anställningen (jfr artikel 22.2 i det aktuella regelverket). Utredningen redovisar dessa förutsättningar i betänkandet men gör ingen närmare analys av vad detta kan innebära arbetsrättsligt sett. En grundläggande fråga här är vad för sorts anställningsförhållande som föreligger mellan den nationella åklagarmyndigheten, EBM, och Eppo-åklagaren när han eller hon arbetar som nationell åklagare och det inte är EBM som utbetalar lönen. Det krävs att Eppo-åklagaren är att anse som arbetstagare vid EBM för att exempelvis kollektivavtalen inom det statliga avtalsområdet ska vara tillämpliga.

När det gäller anställningen för Eppo ska framhållas att de svenska statliga kollektivavtalen inte omfattar denna anställning, eftersom den inte faller inom det statliga avtalsområdet.

Dessa frågor behöver närmare analyseras och eventuella behov av kompletterande åtgärder behöver klargöras.

#### *Socialförsäkring och pension m.m.*

En annan grundläggande fråga som hänger samman med detta gäller socialförsäkring, pension och försäkringsskydd. Enligt artikel 96.6 i Eppo-förordningen ska det "säkerställas att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas.". Av bestämmelsen framgår inte vem det är som ska säkerställa att det finns sådana arrangemang för dessa rättigheter. Utredningen pekar på denna oklarhet om ansvaret och menar att det är den svenska arbetsgivaren som har det grundläggande arbetsgivaransvaret enligt svensk rätt. EBM skulle därmed enligt utredningen få det praktiska ansvaret

för frågor om exempelvis social trygghet/socialförsäkring, pension och försäkringsskydd för den svenska anställningen.

Det är enligt Arbetsgivarverket mening oklart hur ett sådant ansvar ska kunna fullgöras om det är så att EBM inte ska betala ut lön för det arbete som Eppo-åklagaren utför som nationell åklagare (jfr den ovan redovisade artikel 22.2 i Eppos bestämmelser om anställningsvillkoren för Eppo-åklagare). Avsättningar till exempelvis socialförsäkring och pension bygger på inbetalda sociala avgifter som i sin tur grundas på den anställdes lön. Även när det gäller kollektivavtalade rättigheter, såsom tjänstepension och olika avtalsförsäkringar betalas avgifter och premier för dessa på olika grunder. När det gäller tjänstepensionen finns överföringskrav som baseras på löneutbetalningen månadsvis avseende såväl uppgifter om anställningen som beräkning av premier. Denna aspekt verkar inte ha beaktats i utredningen.

Eppo torde under alla omständigheter behöva ansvara för socialförsäkringen, pension och olika försäkringar när det gäller Eppo-åklagarens arbete för Eppo. Det är möjligt att lagstiftningen kan behöva ändras. Den tänkta konstruktionen ryms inte heller inom ramen för nuvarande kollektivavtal. Arbetsgivarverket vill påtala att det skulle krävas en mycket omfattande administration för Eppo i fall myndigheten skulle genomföra alla avgifts- och uppgiftsöverföringar till Sverige när det gäller de kollektivavtalsreglerade arbetsvillkoren. En utredning behöver belysa även dessa frågor.

## **9 Nominering och anställning**

### **9.4 Anställningsfrågor som rör den svenska europeiska åklagaren**

Arbetsgivarverket noterar att den svenska europeiska åklagaren ska vara placerad vid Eppos säte i Luxemburg och vara tillfälligt anställd enligt EU:s förordning om tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor. Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning att Eppo-förordningen samt övrig EU-rätt på ett heltäckande sätt reglerar anställningsfrågorna för dessa åklagare. Det torde därför, som utredningen har angett, inte krävas några kompletterande åtgärder i denna del.

## 9.5 Anställningsfrågor som rör de svenska europeiska delegerade åklagarna

### 9.5.1 Utgångspunkter

De frågor som utredningen tar upp i avsnitt 9.5 om de svenska europeiska delegerade åklagarna (Eppo-åklagarna) är centrala. Som Arbetsgivarverket har tagit upp inledningsvis i yttrandet har utredningen inte lagt fram ett fullständigt underlag i dessa delar.

Arbetsgivarverket är positivt till att så mycket som möjligt löses genom kollektivavtal mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. Samtidigt vill verket påtala att det sannolikt inte torde vara möjligt att kollektivavtalsvägen lösa flera av de olika frågeställningar som aktualiseras vid en anslutning av Eppo-förordningen. Det gäller bland annat frågor om socialförsäkring och pension. Som tagits upp inledningsvis omfattar de statliga kollektivavtalen inte heller en anställning i Eppo.

Utredningen har under arbetets gång inte haft kontakt med Arbetsgivarverket. I en sådan kontakt hade olika aktuella frågeställningar kunnat diskuteras och klargöras, bland annat frågorna kring vad som kan och bör lösas avtalsvägen av parterna på den statliga sektorn.

### 9.5.2 Det krävs dubbla anställningar

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning att avsikten enligt Eppo-förordningen (artiklarna 17.2 och 96.6) synes vara att Eppo-åklagaren även ska arbeta som nationell åklagare. Utredningen bedömer att detta innebär att Eppos åklagare i praktiken ska ha två simultana anställningar.

Det är dock enligt Arbetsgivarverkets mening oklart hur detta ska fungera utifrån förutsättningarna i Eppos egna regelverk om anställningsvillkoren för Eppo-åklagare (härefter Eppos anställningsvillkor). I detta regelverk anges som tidigare nämnts att det är Eppo som ska betala ut lönen för dessa åklagare, och att medlemsstaten ska ersätta Eppo för arbetet som nationell åklagare. En sådan modell överensstämmer inte med det svenska regelverket för hur ett anställningsförhållande ser ut.

Eppos anställningsvillkor för Eppo-åklagare liknar, utifrån ett svenskt perspektiv, mer ett uppdragsförhållande mellan EBM och Eppo-åklagaren. Det är möjligt att det är så det är tänkt enligt Eppo-förordningen. I artikel 17.2 i förordningen anges det att åklagaren ska ha ett "ett aktivt medarbetarskap" i det nationella åklagarväsendet, det anges inte

uttryckligen att det ska vara en anställning. Detta överensstämmer dock varken med det verksamhetsmässiga perspektivet i Sverige, som förutsätter att en allmän åklagare ska vara anställd vid en åklagarmyndighet, eller med kollektivavtalen som förutsätter att personen är arbetstagare vid en statlig myndighet.

Utredningen pekar på att det redan i dag förekommer att svenska åklagare utför åklagararbete för andra myndigheters räkning och hänvisar till exemplet när allmänna åklagare för talan i domstol efter att JO eller JK väckt åtal mot någon för brott som omfattas av deras behörighet. Enligt uppgift är dock den allmänna åklagaren inte anställd av JO eller JK i sådana situationer, utan åklagaren ges ett förordnande – en behörighet – att företräda de nämnda att uppdragsgivarna, dvs. det handlar om ett uppdragsförhållande.

Möjligtvis är det en liknande konstruktion som behöver övervägas i förhållande mellan Eppo-åklagaren och när denne ska arbeta som en nationell åklagare. Detta är sådant som en kompletterande utredning skulle kunna undersöka närmare. Kollektivavtalen omfattar dock inte arbetet som nationell åklagare om det ska hanteras som ett uppdragsförhållande.

### 9.5.3 Tjänstledighet och anställningstid

#### *Tjänstledighet*

Arbetsgivarverket delar inte utredningens bedömning i fråga om tjänstledighet. Utredningen anger att det, liksom för den europeiska åklagaren, kan krävas att de som utnämns till europeiska delegerade åklagare (Eppo-åklagare) är tjänstlediga från sina ordinarie arbeten. Så blir exempelvis fallet om någon som inte är anställd inom åklagarväsendet utnämns till Eppo-åklagare anger utredningen. Utredningen menar att 5 a § tjänstledighetsförordningen (1984:111) torde kunna vara tillämplig även när ett Eppo-uppdrag ska genomföras i Sverige.

Senare uttalar utredningen att utgångspunkten bör vara att den som ska anställas som åklagare vid EBM, för att kunna fullgöra anställningen som Eppo-åklagare, anställs tills vidare. Mot denna bakgrund är utredningens bedömning kring tjänstledighet svårförståelig. Om det är så att det är någon som inte är anställd inom åklagarväsendet som utnämns till europeisk delegerad åklagare, bör det vara så att denne först anställs tills vidare i EBM och därefter är tjänstledig från EBM för tjänstgöring i Eppo med stöd av den ovannämnda bestämmelsen i tjänstledighetsförordningen. Någon

tjänstledighet från en annan anställning inom staten kan inte vara aktuell under dessa förutsättningar då personen är anställd tillsvidare vid EBM.

Saken hade varit annorlunda om personen i fråga vore tidsbegränsat anställd vid EBM. Då hade det kunnat vara aktuellt med en tjänstledighet för anställning i EBM, dock inte med stöd 5 a § tjänstledighetsförordningen utan med stöd Villkorsavtalet (bestämmelserna i 13 kap.). Det finns dock ingen ovillkorlig rätt att vara tjänstledig mer än två år för denna typ av tjänstgöring (jfr 13 kap. 2 § i avtalet). Personen i fråga hade dessutom varit tjänstledig från EBM när han eller hon tjänstgör i EPPO, då med stöd av 5 a § tjänstledighetsförordningen.

#### *Anställningstiden vid Eppo*

Arbetsgivarverket delar inte utredningens bedömning att det kan komma att föreligga en konflikt mellan artikel 17.1 i Eppo-förordningen, som anger att de europeiska delegerade åklagarna utses för en period på fem år (som kan förnyas), och artikel 123.1 i EU:s anställningsvillkor, som anger att en särskild rådgivares anställningsavtal inte får överskrida två år (men kunna förlängas). Av artikel 2 i Eppos anställningsvillkor följer att åklagarna formellt kommer att anställas för två år i taget i enlighet med artikel 123 i EU:s anställningsvillkor, men att anställningsavtalet ”automatiskt förnyas vid behov så att de kan slutföra sin mandatperiod i enlighet med artikel 17.1 i Eppo-förordningen”.

#### 9.5.4 Närmare om de dubbla anställningarna

Det är enligt Arbetsgivarverkets uppfattning inte möjligt med en sådan flytande övergång mellan de olika funktionerna – anställningarna enligt utredningens bedömning – som Eppo-åklagare respektive nationell åklagare som utredningen tänker sig. Utredningen pekar på att när svenska åklagare i dag utför arbete för en annan myndighet, till exempel när de för process i domstol för JK:s räkning, krävs det inte att den ordinarie anställningen formellt avbryts. Detta är emellertid enligt Arbetsgivarverkets mening inte en lämplig jämförelse. Som Arbetsgivarverket tagit upp tidigare (se ovan avsnitt 9.5.2) är det arbete som en allmän åklagare utför åt exempelvis JK inte en anställning, utan ett uppdrag som tydligt framgår av ett förordnande. Den allmänna åklagaren kvarstår därmed i sin anställning när åklagaren arbetar åt JK.

Detta exempel kan därför inte tjäna som en förebild om hur övergången mellan arbetet som Eppo-åklagare och nationell åklagare ska fungera, om

det handlar om två olika anställningar. Som Arbetsgivarverket har tagit upp tidigare är det dock oklart hur man ska se på det arbete som åklagaren utför som nationell åklagare. Om det är att anse som ett uppdrag skulle det fungera med den flytande övergång mellan arbetena som utredningen beskriver.

Utredningen utgår dock ifrån att det är fråga om två olika anställningar. Utifrån denna förutsättning anser Arbetsgivarverket att det behöver vara en klar, formell, uppdelning mellan anställningen som Eppo-åklagare och anställningen som nationell åklagare. Gällande regelverk enligt tjänstledighetsförordningen och Villkorsavtalet (13 kap.) inom det statliga området bygger på förutsättningen att en arbetstagare ska vara ledig från den ordinarie anställningen för att utföra arbete i en annan anställning. Detta innebär att den aktuella åklagaren behöver vara formellt tjänstledig när han eller hon tjänstgör som åklagare för Eppo och att tjänstledigheten formellt avbryts när denne tjänstgör nationellt. Arbetsgivarverket vill framhålla att ett tydligt formellt uppdelande av anställningarna säkerställer bedömningarna för när arbete utförs som Eppo-åklagare respektive nationell åklagare. Vikten av denna tydliga uppdelning belyses bland annat i avsnitt 15 om offentlighet och sekretess och i avsnitt 17 om tillsyn, straffansvar och disciplinansvar.

Övergångarna mellan anställningarna torde behöva ske fortlöpande. Hur detta ska fungera formellt och i praktiken är något som den kompletterande utredningen får analysera och vid behov föreslå kompletterande åtgärder, lagstiftning och/eller andra åtgärder.

#### 9.5.5 En tillåten bisyssla

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning att det i den kompletterande lagen till Eppo-förordningen bör göras undantag från bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Detta för att det ska vara tydligt att anställningen för Eppo inte är att anse som en förtroendeskadlig bisyssla. Arbetsgivarverket ställer sig bakom utredningens förslag i denna del.

#### 9.5.6 Arbetsledning och arbetsmiljö

##### *Arbetsmiljöansvaret m.m.*

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning att bestämmelserna i Eppo-förordningen (artikel 96.6) innebär att det är den nationella åklagarmyndigheten, dvs. EBM där åklagarna ska vara placerade, som ska

ha arbetsmiljöansvaret för dessa åklagare. I den aktuella artikeln anges att ”Ansvar för de europeiska delegerade åklagarnas allmänna arbetsvillkor och arbetsmiljö ska ligga på de behöriga nationella rättsliga myndigheterna.”. Det går inte att se den aktuella bestämmelsen på ett annat sätt än att det innebär att EBM ska ha ett arbetsmiljöansvar för åklagarna även i deras anställning för Eppo.

Som utredningen tar upp går detta på tvärs med arbetsmiljölagens bestämmelser. Eppo är arbetsgivare när åklagarna utför arbete som Eppo-åklagare och enligt de svenska bestämmelserna är det därmed Eppo som då har arbetsmiljöansvaret. Eppo-förordningen är att likställa med lag och det får antas att den aktuella bestämmelsen i artikel 96.6 är att anse som *lex specialis* i förhållande till arbetsmiljölagen.

Som utredningen har påvisat är det dock likväl inte möjligt för EBM att fullt ut kunna fullgöra arbetsmiljöansvaret enligt den aktuella artikeln. Detta bland annat för att EBM inte har arbetsledningsrätten över åklagarna när de arbetar för Eppo.

#### *Eppos arbetsledningsrätt*

Arbetsgivarverket delar utredningens bedömning ifråga om Eppos arbetsledningsrätt för åklagarna när de arbetar för Eppo.

#### *Arbetsgivaransvaret*

Som utredningen har påvisat är det oklart vad det innebär att ”det ska säkerställas att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas.”. (artikel 96.6 i Eppo-förordningen). Till skillnad från utredningen anser Arbetsgivarverket dock inte att man kan utgå ifrån att det är EBM som kommer att få ett praktiskt arbetsgivaransvar för frågor om exempelvis social trygghet, pension och försäkringsskydd för den svenska anställningen. Exempelvis att det åvilar EBM ett ansvar för att pensionsavsättningar görs avseende den svenska anställningen i enlighet med vad som krävs enligt den lagstiftning och de kollektivavtal som gäller för åklagare i Sverige.

Som Arbetsgivarverket har tagit upp inledningsvis i yttrandet är det svårt att se hur EBM ska kunna fullgöra ett sådant ansvar för socialförsäkringsavgifter och andra avgifter knutna till kollektivavtal. Detta då det anges i Eppos anställningsvillkor att Eppo avses ansvara för



löneutbetalningarna (jfr artikel 22.2 i anställningsvillkoren). Vidare är det så att EBM under alla förhållanden enbart kan ansvara för de delar som härrör från arbete som nationell åklagare. Eppo behöver i vart fall svara för avgifter för social trygghet, pension och försäkringar för arbete som utförs för Eppo.

Varken Eppo-förordningen eller utredningen ger ett fullgott svar på hur detta skulle fungera i praktiken. Det är inte uteslutet att avsikten är att det är Eppo som helt och hållet ska ansvara för olika avgiftsinbetalningar till nationella system (jfr exempelvis vad som anges i artikel 16.3 i Eppos anställningsvillkor i fråga om tilläggsbelopp). Om så är fallet kan det behöva göras förändringar i lagstiftningen. Berörda kollektivavtal behöver med all säkerhet i så fall ses över. Som Arbetsgivarverket har tagit upp inledningsvis skulle det krävas en mycket omfattande administration för Eppo att kunna överföra de anställningsuppgifter, löneuppgifter och premier som behöver betalas till berörda institutioner i Sverige när det gäller de kollektivavtalsreglerade rättigheterna.

Alla dessa frågeställningar är något som en kompletterande utredning behöver klargöra.

## **17 Tillsyn, straffansvar och disciplinansvar**

Arbetsgivarverket har inget att erinra i fråga om utredningens bedömning i denna del. I anställningen som nationell åklagare gäller svensk lagstiftning, inklusive bestämmelserna om disciplinansvar enligt LOA.

## **19 Sveriges anslutning till Eppo**

Det finns som Arbetsgivarverket har tagit upp behov av ytterligare utredning för att klargöra olika problemställningar som utredningen inte har lämnat ett fullständigt underlag kring. Det gäller framför allt frågan om ansvaret för socialförsäkring och pension. Enligt Arbetsgivarverkets bedömning är dessa frågor av sådan art att de inte enbart kan lösas inom ramen för ett genomförandeuppdrag och genom överläggningar mellan parterna på statliga avtalsområdet. Det kan vara så att det behövs ytterligare kompletterande författningar till Eppo-förordningen.

## 21 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag om ikraftträdandedatumet, den 1 mars 2022, för de nya kompletterande författningarna till Eppo-förordningen förefaller vara optimistiskt satt med tanke på de många frågor som återstår att klargöra. Som Arbetsgivarverket har tagit upp bör dessa omhändertas inom ramen för en kompletterande utredning. Mot denna bakgrund finns det enligt Arbetsgivarverket mening skäl som talar för att flytta fram ikraftträdandet för de aktuella författningarna.

Arbetsgivarverket vill avslutningsvis framhålla att verket gärna medverkar och är fullt behjälplig i den fortsatta beredningen av detta ärende.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Gunnar Holmgren. I den slutliga handläggningen deltog kommunikationschef Lars Andrén, rådgivare Caroline Wieslander Blücher och utredare Torbjörn Eklund, föredragande.

Enligt Arbetsgivarverkets beslut



Torbjörn Eklund