



Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 8 och 9 december 2016

Dagordningspunkt 3

Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten
– Allmän inriktning

Dokument:

Något dokument har ännu inte distribuerats.

Tidigare dokument:

- KOM (2013) 534 Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, och
- Faktapromemoria 2013/14:FPM10.

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden:

4 oktober 2013, 28 februari 2014, 28 maj 2014, 3 oktober 2014, 6 mars 2015, 12 juni 2015, 2 oktober 2015, 27 november 2015, 4 mars 2016, 3 juni 2016 och 7 oktober 2016.

Tidigare behandlad vid överläggning med, eller information till, riksdagsutskott:

14 februari 2013 (info. JuU), 3 oktober 2013 (info. JuU), 27 februari 2014 (info. JuU), 25 mars 2014 (överläggning JuU), 25 maj 2014 (info. JuU), oktober 2014 (skriftlig info. JuU), 12 februari 2015 (info. JuU), 7 maj 2015 (överläggning JuU), 9 juni 2015 (info. KU), 11 juni 2015 (info. JuU), 1 oktober 2015 (info. JuU), 26 november 2015 (info. JuU), 2 februari 2016 (info. JuU), 3 mars 2016 (info. JuU), 4 oktober 2016 (info. JuU) och 10 november 2016 (överläggning JuU).

Bakgrund

Ordförandeskapet förväntas be ministrarna att rösta JA eller NEJ till förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo).

Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 86 i EUF-fördraget kräver inrättandet av Eppo enhällighet i rådet efter Europaparlamentets godkännande. Med enhällighet avses i detta sammanhang samtliga medlemsstater förutom Storbritannien, Irland och Danmark. Om någon medlemsstat röstar nej kan frågan hänskjutas till Europeiska rådet. Om enighet inte kan nås där kan minst nio medlemsstater inrätta Eppo genom s.k. fördjupat samarbete. Medlemsstater utanför samarbetet har möjlighet att ansluta sig till det i efterhand.

Svensk ståndpunkt

Regeringen föreslår att Sverige röstar NEJ till förordningsförslaget.

Sveriges övergripande inställning till förslaget har genomgående varit att det är av stor vikt att effektivt bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen, men att det finns invändningar mot förslaget. Invändningarna har främst handlat om att förslaget är mycket långtgående eftersom det innebär att medlemsstaterna ska överlåta sin åklagarbehörighet för vissa brott till en europeisk åklagarmyndighet med särskilda befogenheter. Det har vidare sedan kommissionen presenterade sitt ursprungliga förslag ifrågasatts om förslaget uppfyller kraven på subsidiaritet och proportionalitet (se Faktapromemoria 2013/14:FPM10).

Vid bedömningen av om Sverige bör delta i Eppo-samarbetet kan det inledningsvis konstateras att förhandlingarna i flera avseende har gått i Sveriges riktning. Förordningstexten bedöms exempelvis numera vara förenlig med våra grundlagar. Regleringen bedöms vidare inte stå i strid med några grundläggande straff- eller processrättsliga principer.

Trots dessa framgångar går delar av förslaget fortfarande emot Sveriges ståndpunkt. Detta gäller framför allt frågan om den s.k. öppenhetsförordningens tillämplighet på Eppos verksamhet. Såsom den aktuella bestämmelsen ser ut i dagsläget så ska öppenhetsförordningen endast vara tillämplig på delar av Eppos verksamhet, något som Sverige reserverat sig emot. Sverige, tillsammans med några andra stater och kommissionen, menar att öppenhetsförordningen bör vara tillämplig på hela Eppos verksamhet.

Utöver förslagets rättsliga aspekter kan man utifrån ett verksamhets- och nyttoperspektiv ifrågasätta om det finns ett tillräckligt stort mervärde för Sverige att för närvarande delta i Eppo-samarbetet. Utredning och lagföring av denna typ av brottslighet fungerar väl i Sverige i dag. Denna

uppfattning delas av de berörda myndigheterna, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vidare bedöms förslaget vara fortsatt tveksamt ur ett subsidiaritets- och proportionalitetsperspektiv. Det går inte att sluta sig till att de mål kommissionen vill uppnå med förordningen, inte kan uppnås genom åtgärder på ett nationellt plan eller genom mindre ingripande åtgärder på EU-rättslig nivå än att inrätta en överstatlig åklagarmyndighet. Dessutom kan Eurojust vid behov redan i dag erbjuda stöd åt medlemsstaterna vid gränsöverskridande dimensioner av denna typ av brottslighet.

Ett svenskt NEJ till förslaget innebär inte att Sverige motsätter sig själva inrättandet av Eppo. Medlemsstater som väljer att stå utanför Eppo-samarbetet har möjlighet att ansluta sig till det i efterhand. Regeringen utesluter inte att ett svenskt deltagande kan bli aktuellt längre fram i tiden om förutsättningarna skulle ändras.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har antagit två resolutioner om Eppo, den 12 mars 2014 och den 29 april 2015. Europaparlamentet har särskilt pekat på att stora summor ur EU:s budget beräknas försvinna genom bedrägerier, att mycket få brott mot EU:s finansiella intressen blir föremål för lagföring och att de europeiska skattebetalarnas intressen måste skyddas i samtliga medlemsstater. Eppo skulle enligt Europaparlamentet kunna ge ett särskilt mervärde om alla medlemsstater deltar. Europaparlamentet har även synpunkter på vissa bestämmelser i sak, bl.a. värnas Eppo:s självständighet.

Förslaget

Eppo ska ha primär behörighet, framför medlemsstaterna, att utreda och lagföra brott mot EU:s finansiella intressen. Vilka dessa brott är definieras i ett direktiv som också förhandlas just nu (det s.k. SEFI-direktivet, eller ”PIF-direktivet”). Det handlar bl.a. om bedrägeri, penningtvätt, förskingring, mutbrott och möjligen även vissa allvarigare former av momsbedrägerier, där effekten av brotten påverkar EU:s budget.

Eppo ska vara en självständig EU-myndighet med ett centralt huvudkontor och med lokal närvaro i medlemsstaterna genom s.k. delegerade åklagare. Den centrala delen ska bestå av en chefsåklagare, biträdande chefsåklagare och europeiska åklagare, vilka utses av Europaparlamentet och rådet. Därutöver ska det finnas minst två delegerade åklagare i varje medlemsstat, vilka utses av den europeiska åklagaren efter förslag från medlemsstaterna. De delegerade åklagarna ska vara integrerade i medlemsstaternas åklagarväsenden och får ha dubbla funktioner. Detta innebär att det är möjligt för dem att dels kunna arbeta som svenska åklagare med nationella ärenden, dels som delegerade åklagare med Eppo-ärenden. När de hanterar den senare

typen av ärenden ingår de i den europeiska åklagarmyndigheten och står helt under Eppos ledning och styrning.

Beslut som fattas av Eppo ska som huvudregel prövas av nationella domstolar i enlighet med nationell rätt i den medlemsstat där ett ärende handläggs av en delegerad åklagare. Åtal ska vidare som huvudregel väckas av en delegerad åklagare i den medlemsstat där ett ärende handläggs. Under förundersökningen ska de delegerade åklagarna ha samma rättigheter att anlita nationella myndigheter för olika utredningsåtgärder som en nationell åklagare. EU-domstolen föreslås få överprövningsrätt avseende vissa beslut. Ett nära samarbete ska upprättas mellan Eppo och Eurojust.

Gällande svenska regler och förslagetts effekter på dessa

Om Sverige skulle rösta ja till förordningen blir den direkt tillämplig i Sverige. Trots detta skulle det sannolikt behövas lagändringar, detta dels för att reglera de delegerade åklagarnas roll och ge europeiska åklagare samma befogenheter som andra åklagare i Sverige, dels för att undanta de delegerade åklagarna från vissa regler när de utför uppgifter åt Eppo. Lagändringar skulle även sannolikt behövas i bl.a. brottsbalken, rättegångsbalken, offentlighets- och sekretesslagen samt lagarna om JO:s och JK:s tillsyn.

Ekonomiska konsekvenser

I dag är det inte möjligt att bedöma alla konsekvenser av förslaget för EU:s budget och Sveriges budget. Sverige har sedan EU-inträdet i egenkap av nettobetalare arbetat för en effektiv och återhållsam EU-budgetpolitik och prioriterat frågor som rör uppföljning och kontroll av EU-medel. Utgångspunkten är att förslagetts budgetkonsekvenser ska finansieras genom omprioriteringar inom befintliga ramar.

Kommissionen har tidigare beräknat att kostnaden för Eppo under perioden 2017–2020 kommer att uppgå till 37,7 miljoner euro. Kommissionen har nyligen presenterat en ny kostnadsberäkning där den beräknade kostnaden för Eppo under perioden 2017-2020 kommer att uppgå till ca 36 miljoner euro.