



Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 9–10 oktober 2014 i Luxemburg

Dagordningspunkt 12

Rubrik: Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

Dokument: 2013/0255 (APP)

Tidigare dokument: Faktapromemoria 2013/14:FPM10, Förordning om europeisk åklagarmyndighet och meddelande om OLAF

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Den 4 oktober 2013 samt 28 februari och 28 maj 2014.

Tidigare behandlad vid information till och överläggning med riksdagsutskott: Information den 14 februari och 3 oktober 2013 samt den 27 februari och 27 maj 2014. Överläggning den 25 mars 2014.

Bakgrund

Kommissionens förslag till förordning om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten (European Public Prosecutor's Office–Eppo) presenterades den 17 juli 2013.

Det stod tidigt klart att en majoritet av medlemsstaterna var positiva till inrättandet av Eppo men det var samtidigt uppenbart att det förelåg stora meningsskiljaktigheter om hur Eppos ledningsstruktur och behörighet skulle se ut.

I slutet av oktober 2013 fick kommissionens förslag s.k. gult kort. Tillräckligt många nationella parlament, bland annat Sveriges, hade då lämnat in motiverade yttranden med innebörden att de ansåg att kommissionens förslag stred mot subsidiaritetsprincipen. Kommissio-

nen stod emellertid fast vid förslaget men förklarade samtidigt att man skulle beakta subsidiaritetsinvändningen i de fortsatta förhandlingarna i rådet.

Vid RIF-rådet den 3–4 mars 2014 blev det tydligt att en absolut majoritet av medlemsstaterna förordade en Eppomodell som utgick ifrån en kollegiestruktur. Ett definitivt steg i riktning mot en sådan struktur togs vid RIF-rådet den 5–6 juni då ministrarna enades om att det grekiska ordförandeskapets omarbetning av de artiklar som tar sikte på Eurojusts struktur och behörighet skulle läggas till grund för de fortsatta förhandlingarna i rådet. Innebörden av den nya strukturen och behörigheten för Eppo redovisas nedan under rubriken Förslaget. Förhandlingarna i arbetsgruppen har därefter fortsatt med en genomgång av de resterande artiklarna och förhandlingstempot kommer att vara högt under hösten. Ordförandeskapet har som målsättning att det ska antas en partiell allmän inriktning vid RIF-rådet den 4–5 december i år.

Enligt dagordningen för det kommande rådsmötet ska det hållas en riktlinjedebatt om Eppo. Det är ännu oklart vilka frågor som ska debatteras.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 86 i EUF-fördraget får rådet genom förordningar inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Förordningarna antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande som innebär att rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Med enhällighet avses i detta sammanhang samtliga medlemsstater (förutom Storbritannien, Irland och Danmark).

Om enhällighet inte kan nås är det möjligt för en grupp om minst nio medlemsstater att inrätta Eppo genom fördjupat samarbete, vilket går till på följande sätt. De aktuella medlemsstaterna begär att förslaget till förordning överlämnas till Europeiska rådet där förslaget ska diskuteras i högst fyra månader. När enhällighet återsänds förslaget till rådet för antagande. Om man inte når enighet i Europeiska rådet ska de medlemsstater som önskar upprätta ett fördjupat samarbete på grundval av förordningsförslaget, inom samma tidsfrist, underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om detta. I och med det ska bemyndigande från Europaparlamentet och rådet om tillstånd till fördjupat samarbete anses ha ägt rum. Förhandlingar om förslaget mellan de deltagande staterna ska äga rum i rådet. Även övriga medlemsstater får delta i förhandlingarna men bara de som deltar i det fördjupade samarbetet har rösträtt. Medlemsstater utanför samarbetet kan begära att få ansluta sig till det i efterhand.

I och med att regleringen ges formen av en förordning blir den, när den trätt ikraft, direkt tillämplig i de medlemsstater som har valt att delta.

Svensk ståndpunkt

Det är av stor vikt att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen.

Inrättandet av en överstatlig åklagarfunktion inom EU skulle medföra att Sverige måste överlåta åklagarbehörighet till EU. Det skulle få långtgående konsekvenser för det svenska åklagarväsendet och det straffprocessrättsliga systemet. Sveriges utgångspunkt är att åklagarverksamhet även i framtiden, oavsett vilken typ av brottsbekämpning det handlar om, bör ligga inom medlemsstaternas ansvarsområde om inte mycket starka skäl talar för en annan ordning.

Vid RIF-rådet i juni stödde Sverige ordförandeskapets förslag om att de fortsatta förhandlingarna ska grundas på att Eppo ska ha en kollegial struktur och att myndigheten ska ha primär i stället för exklusiv behörighet för den aktuella brottstypen. Detta innebär emellertid inte att Sverige har tagit ställning till ett deltagande i en Eppo som baseras på en kollegial struktur. Ett mer definitivt ställningstagande till Eppo bedöms inte bli aktuellt förrän förhandlingsarbetet kommit betydligt längre. Sverige bör därför fortsätta att aktivt delta i förhandlingsarbetet i syfte att underlätta ett eventuellt svenskt deltagande, nu eller i framtiden. Förhandlingarna i rådet måste få ta den tid som är nödvändigt för att på ett djupgående sätt utreda alla relevanta aspekter.

Följande frågor är i detta skede viktiga att bevaka från svensk sida.

Inrättandet av Eppo måste medföra ett konkret mervärde jämfört med vad som gäller i dagsläget. Framför allt måste myndighetens effektivitet säkerställas.

Det långtgående stöd som Eurojust enligt förslaget ska tillhandahålla Eppo får inte urlaka Eurojusts verksamhet och försämra medlemsstaternas möjligheter att få effektivt biträde av Eurojust.

Samarbetet mellan Eppo och de medlemsstater som eventuellt väljer att ställa sig utanför myndighetens verksamhet måste få en adekvat reglering.

Europaparlamentets inställning

Den 12 mars 2014 antog Europaparlamentet en resolution om förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP)). Av resolutionen framgår bl.a. att Europaparlamentet anser att syftet med kommissionens förslag utgör ytterligare ett steg mot att inrätta ett europeiskt straffrättsligt område och stärka verktygen för att bekämpa bedrägerier riktade mot unionens ekonomiska intressen samt därigenom öka skattebetalarnas förtroende för EU. Europaparlamentet anser vidare att inrättandet av en europeisk

åklagarmyndighet skulle kunna ge särskilt mervärde åt området med frihet, säkerhet och rättvisa, förutsatt att alla medlemsstater deltar, eftersom unionens ekonomiska intressen och därmed de europeiska skattebetalarnas intressen måste skyddas i samtliga medlemsstater. I resolutionen uppmanar Europaparlamentet rådet att ta vederbörlig hänsyn till ett flertal rekommendationer, bl.a. att respektera rätten till en rättvis rättegång och att rätten till effektivt överklagande bör värnas. Vidare betonas att man måste se till att Eppo har en smidig, flexibel och effektiv struktur och kan uppnå de allra bästa resultaten. Europaparlamentet uttrycker avslutningsvis oro över att förslaget bygger på antagandet att de administrativa tjänster som Eurojust tillhandahåller inte kommer att få några finansiella eller personalmässiga konsekvenser, samt att det krävs ytterligare analyser av den samverkan som ska ske mellan Olaf, Eurojust och Eppo.

Förslaget

Enligt det utkast till förordningsförslag som nu diskuteras ska det inrättas en europeisk åklagarmyndighet med uppgift att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Med brott mot EU:s finansiella intressen avses exempelvis bedrägerier riktade mot EU. Det övergripande syftet med förslaget är att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen.

Därutöver syftar förslaget till att:

- inrätta ett sammanhängande europeiskt system för utredningar och åtal rörande brott mot EU:s finansiella intressen,
- effektivisera utredningar och åtal för dessa brott,
- öka lagföring och förverkande av brottsutbyten inom brottsområdet,
- säkerställa ett nära samarbete och effektivt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och EU:s myndigheter, och
- bidra till att avskräcka personer från att begå brott mot EU:s finansiella intressen.

Precis som i kommissionens ursprungliga förslag så ska Eppo, enligt ordförandeskapets förslag inför RIF-rådet den 5–6 juni, bestå av två nivåer – en central och en lokal nivå. Den decentraliserade nivån ska även enligt detta förslag utgöras av delegerade europeiska åklagare i medlemsstaterna. Den viktigaste skillnaden jämfört med det ursprungliga förslaget är utformningen av den centrala nivån. I stället för en ledning som utgörs av en enda europeisk åklagare, så ska det finnas ett kollegium bestående av en europeisk åklagare från varje medlemsstat. Kollegiet ska utöva generell tillsyn över Eppos verksamhet och ta strategiska beslut som främjar en konsekvent och enhetlig hantering av utredningar och åtal för brott mot EU:s finansiella intressen. Det ska finnas en chefsåklagare med uppgift att fördela ut ärenden på ett antal kammare som ska finnas inom Eppo. Varje kammare ska bestå av chefsåklagaren, eller någon av de fem vice chefsåklagarna, samt ett antal europeiska åklagare. Kamrarna ska utöva tillsyn över och koordinera de delegerade europeiska

åklagarnas verksamhet på nationell nivå. Kamrarna ska också fatta centrala operativa beslut såsom exempelvis inledande av förundersökning, väckande av åtal och avskrivning av ärenden. När sådana beslut fattas ska även den europeiska åklagaren från den eller de medlemsstaterna som berörs av ärendet delta.

En annan viktig skillnad mot kommissionsförslaget är att Eppo inte ska ha *exklusiv* utan *primär* behörighet att handlägga brott mot EU:s finansiella intressen. Detta innebär att Eppo ska ha behörighetsföreträde vid hanteringen av den aktuella brottstypen. Medlemsstaterna ska kunna inleda brottsutredningar men vara skyldiga att informera Eppo om detta, varvid Eppo ska kunna ta över ärendet.

De delegerade europeiska åklagarna i medlemsstaterna ska ansvara för det löpande utredningsarbetet och verkställa de beslut som meddelas av kamrarna. De ska även i viss omfattning kunna träda in och ta de operativa beslut som enligt huvudregeln ska fattas av kamrarna. De delegerade åklagarna får till sin hjälp anlita nationella myndigheter vid verkställighet av beslutade utredningsåtgärder. Beslut som meddelats vid Eppo prövas av nationella domstolar. Som huvudregel ska de delegerade åklagarna föra talan i domstolarna. Bevisning som lagligen inhämtats i en medlemsstat ska som huvudregel tillåtas i andra medlemsstater, även om det finns bevisstillåtningsregler i en medlemsstat.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Utredningar och åtal avseende brott mot EU:s finansiella intressen handläggs i dag av svenska åklagare med biträde av exempelvis Polisen och Skatteverket. I dagsläget existerar ingen funktion som liknar den som nu föreslagits av kommissionen.

Den utan tvekan viktigaste sakliga skillnaden mellan det regelverk som nu gäller och det som föreslagits är således att det införs en ny och överstatlig åklagarmyndighet som tillerkänns primär behörighet avseende en viss typ av brott. Det är uppenbart att förordningen skulle medföra stora förändringar inom flera rättsliga områden, främst det straffprocessuella.

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys och en sammanfattning av denna (SWD[2013] 274 final respektive (SWD[2013] 275 final). I dessa dokument utvecklar kommissionen sin syn på medlemsstaternas hantering av utredningar och åtal för brott mot EU:s finansiella intressen och presenterar möjliga förklaringar till den rådande situationen. Kommissionen redovisar även andra möjliga modeller för en europeisk åklagarmyndighet som man övervägt.

Enligt kommissionen ska delar av Olafs personal föras över till Eppos huvudkontor. Den personalövergången ska inte medföra att motsvar-

ande ersättningsrekryteringar sker vid Olaf. Vidare ska Eppo i betydande omfattning få administrativt stöd från Eurojust. De delegerade åklagarna kommer att få ersättning från EU för sin handläggning av Eppoärenden. Den merkostnaden förväntas bli marginell. Kommissionen bedömer att förslaget sammantaget är kostnadseffektivt och att merkostnaden för EU:s budget blir begränsad. Myndighetens personal kommer att rekryteras successivt och beräknas vara avslutad 2023 med totalt 235 anställda. Kostnaden för denna personal för år 2023 beräknas till ungefär 35 miljoner euro.

Förslaget torde innebära merkostnader för EU:s budget. Det går dock inte att utifrån kommissionens uppgifter dra några säkra slutsatser kring hur stor merkostnaden kommer att bli.

I dagsläget är det inte möjligt att närmare bedöma vilka budgetära konsekvenser förslaget skulle få för Sveriges statsbudget. Utgångspunkten är dock att sådana konsekvenser ska finansieras inom befintliga resurser.