



Justitiedepartementet

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 7 oktober 2013

Dagordningspunkt 5

Rubrik: Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust)

Dokument: KOM (2013) 534 slutlig och KOM (2013) 535 slutlig

Tidigare dokument: Faktapromemoria avseende Eurojustförslaget, 2013/14:FPM1

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: Något samråd med EU-nämnden har ännu inte skett.

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Information har lämnats till Justitieutskottet den 14 februari 2013.

Bakgrund

Förordning om europeisk åklagarmyndighet

Den 17 juli 2013 presenterade kommissionen det nu aktuella förslaget till förordning om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Det första förhandlingstillfället i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete äger rum den 1-2 oktober i år. Enligt dagordningen är syftet med den aktuella behandlingen i rådet att kommissionen ska presentera förslaget och att det ska ske en riktlinjedebatt. Ordförandeskapet har dock inte preciserat några särskilda frågeställningar som rådet ska diskutera.

Förordning om Eurojust

Den 17 juli 2013 presenterade kommissionen det nu aktuella förslaget till förordning om Eurojust. Förordningen ska reglera verksamheten i det nya EU-organet Eurojust, som helt och hållet ska ersätta det Eurojust som inrättades genom det ursprungliga beslutet från 2002. Förordningen ersätter och upphäver de tre tidigare rådsbesluten avseende Eurojust. Förslaget till förordning förhandlas i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete och det första förhandlingstillfället ägde rum den 19 september i år. Enligt dagordningen är syftet med den aktuella behandlingen i rådet att kommissionen ska presentera förslaget och att det ska ske en riktlinjedebatt.

Eurojust, som har sitt säte i Haag, Nederländerna, inrättades genom rådets beslut av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (2002/187/RIF). Sverige var ett av de initiativtagande länderna till beslutet. Eurojust har därefter förstärkts dels genom rådets beslut av den 18 juni 2003 om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (2003/659/RIF), dels genom rådets beslut av den 16 december 2008 om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet (2009/426/RIF). Sverige har genomfört samtliga Eurojust-beslut.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av den verksamhet som idag bedrivs vid Eurojust.

Eurojust har till uppgift att främja och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter i deras utredningar och åtal rörande grov gränsöverskridande brottslighet, särskilt när den är organiserad. Eurojust bedriver således ingen egen brottsutredande verksamhet. Varje medlemsstat ska utse och sända en nationell medlem till Eurojust som tillsammans utgör Eurojusts styrelse – kollegiet. Den nationella medlemmen ska vara åklagare, domare eller polis med motsvarande behörighet. Till stöd för kollegiet finns en administration som leds av den administrativa direktören. Eurojust kan utföra sina uppgifter antingen genom kollegiet eller genom en eller flera nationella medlemmar. Eurojust tillhandahåller exempelvis biträde när en åklagare behöver påskynda en framställning om rättsligt samarbete (t.ex. rättslig hjälp, europeisk arresteringsorder eller överförande av lagföring) som sänts till en annan medlemsstat. Eurojust kan även bistå med samordning av utredningar och åtal som pågår i flera medlemsstater samtidigt och som har samband med varandra. Vid sidan av den nu beskrivna operativa verksamheten ansvarar kollegiet även för en stor del av den administra-

tiva ledningen vid myndigheten, bland annat när det gäller verksamhetsplanering och budgetarbete, rekrytering, lokalfrågor och upphandlingar.

I samband med Lissabonfördragets ikraftträdande infördes en möjlighet att genom förordning reglera verksamheten vid Eurojust (artikel 85 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt - EUF-fördraget). I Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT-2010/C 115/01) – framhölls vikten av att medlemsstaterna samvetsgrant genomförde rådets beslut från 2008 om att förstärka Eurojust. Det angavs vidare att det på grundval av en utvärdering av det beslutets genomförande kunde bli aktuellt att diskutera nya utvecklingsmöjligheter, exempelvis möjligheten att ge de nationella medlemmarna ökad behörighet, att stärka kollegiets befogenheter eller att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. I juni 2012 träffade kommissionen, rådet och Europaparlamentet en överenskommelse om hur EU:s decentraliserade organ ska organiseras i framtiden. Detta gjordes mot bakgrund av att EU:s drygt trettio decentraliserade organ vuxit fram under en lång tidsperiod och under olika politiska förutsättningar, vilket inneburit att de fått en tämligen varierande organisation och struktur. Genom överenskommelsen skapades förutsättningar för en harmonisering av myndigheternas organisation.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Förordning om europeisk åklagarmyndighet

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.

Om enhällighet inte kan nås är det möjligt för en grupp om minst nio medlemsstater att inrätta en europeisk åklagarmyndighet 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.

Förordning om Eurojust

Rättslig grund för förslaget är artikel 85 i EUF-fördraget. Förordningen antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande. I och med att regleringen ges formen av en förordning kommer den att bli direkt tillämplig i alla medlemsstater när den trätt ikraft.

Svensk ståndpunkt

Förordning om europeisk åklagarmyndighet

- Sverige analyserar alltjämt förslaget och kan för närvarande inte lämna någon inställning i frågan om Sveriges deltagande i den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet. Detta utgör dock inget hinder mot att under förhandlingsarbetet försöka påverka förslaget så att det, om Sverige nu eller i framtiden väljer att delta i den europeiska åklagarmyndigheten, så långt det är möjligt går att förena med såväl svensk straff- och processrätt som svenska myndigheters verksamhet.

Förordning om Eurojust

- Sverige välkomnar initiativet att reformera Eurojust och därigenom effektivisera kampen mot grov gränsöverskridande brottslighet. Eurojust är redan i dagsläget en väl fungerande organisation. Varje ändring i det regelverk som styr dess verksamhet bör därför bidra till att Eurojusts effektivitet ökar och att stödet till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter förbättras.
- För att Eurojust ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt är det av stor vikt att de nationella medlemmarna har en viss nivå av behörighet att utföra operativa uppgifter i förhållande till såväl nationella myndigheter som andra nationella medlemmar. Sverige, vars nationella medlem har långtgående behörighet i detta avseende, har i olika sammanhang framhållit vikten av en utökad behörighet hos samtliga medlemmar. Sverige kan därför välkomna kommissionens förslag om att utvidga och harmonisera de nationella medlemmarnas behörighet. Regleringen får dock inte innebära att den begränsar medlemsstaternas möjligheter att gå utöver den behörighetsnivå som stadgas i förordningen.

- Kollegiet ansvarar idag i betydande omfattning för administrativa frågor av varierande slag vid myndigheten. Eurojust bör istället ges formella och reella förutsättningar att i ökad utsträckning omfördela resurser från den administrativa verksamheten till den operativa verksamheten, som utgör myndighetens kärnverksamhet. Kommissionens förslag om att inrätta en verkställande styrelse är förenlig med den gemensamma överenskommelsen om organisationen av EU:s decentraliserade organ. Eftersom förslaget kan bidra till en önskvärd utveckling av Eurojusts verksamhet bör det stödjas i denna del. Ytterligare förändringar av Eurojust organisation kan dock komma att bli nödvändiga för att uppnå önskad effektivitetshöjning.
- Enligt förslaget ska Eurojust lämna långtgående administrativt och operativt stöd till den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten. Det är viktigt att detta inte sker på bekostnad av medlemsstaternas möjligheter att få effektivt biträde av Eurojust.
- Förändringarna av Eurojust bör vara budgetneutrala och finansieras genom omfördelning av medel inom den administrativa budgeten.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets inställning till förslagen är ännu inte känd.

Förslagen

Förordning om europeisk åklagarmyndighet

Kommissionen har föreslagit en förordning som innebär att det ska inrättas en europeisk åklagarmyndighet med uppgift att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Myndigheten ska ha exklusiv behörighet att utreda och åtala för den typen av brott. Det innebär att medlemsstaternas åklagarbehörighet på det brottsområdet ska överlåtas till EU i motsvarande utsträckning. Med brott mot EU:s finansiella intressen avses exempelvis bedrägerier riktade mot EU.

Enligt förslagets rättsliga grund är det möjligt för en medlemsstat att välja att inte delta i den europeiska åklagarmyndighetens verksamhet.

Det övergripande syftet med förslaget är enligt kommissionen 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.

Enligt kommissionen är förslaget nödvändigt eftersom medlemsstaterna inte förmår att bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen på ett tillfredsställande sätt. Alltför få anmälda ärenden leder till åtal och fällande domar. Resursbrist, ett nationellt synsätt och svårigheter p.g.a. gränsöverskridande inslag i utredningarna är enligt kommissionen tänkbara förklaringar till rådande situation. EU:s nuvarande myndigheter på det aktuella området, Eurojust, Europol och den europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), har inte behörighet att utföra de uppgifter som kommissionen anser att medlemsstaterna inte förmår att hantera på ett tillräckligt effektivt sätt. Förslaget om den europeiska åklagarmyndigheten presenterades som ett lagstiftningspaket tillsammans med förslaget till förordning om Eurojust.

Nedan följer en sammanfattande beskrivning av den föreslagna myndighetens organisation och verksamhet. I och med att regleringen ges formen av en förordning kommer den att bli direkt tillämplig i alla medlemsstater när den trätt i kraft.

Myndigheten ska ha en decentraliserad hierarkisk organisation med ett huvudkontor med säte i Luxemburg där den europeiska åklagaren och fyra biträdande europeiska åklagare ska vara placerade. Dessa utses av EU:s institutioner. Det ska finnas minst en delegerad europeisk 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, vilket innebär att de dels ska kunna arbeta med nationella ärenden, dels med ärenden som de tilldelats av den europeiska åklagaren. När de hanterar den senare typen av ärenden ingår de i den europeiska åklagarmyndigheten och står helt under den europeiska åklagarens ledning och styrning.

Som huvudregel ska brottsutredningarna skötas av de delegerade åklagarna som till sin hjälp får anlita nationella myndigheter vid verkställighet av beslutade utredningsåtgärder. Vid behov får den europeiska åklagaren själv leda utredningsarbetet. Den europeiska åklagarmyndigheten ska ha behörighet att besluta om vissa särskilt angivna utredningsåtgärder vilka sedan ska genomföras i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där de verkställs. Beslut som meddelats av den europeiska

åklagarmyndigheten prövas vid nationella domstolar. Den europeiska åklagaren beslutar om åtal och åtalet prövas vid nationella domstolar i enlighet med nationell rätt. Som grundregel 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 bevisstillåtighetsregler i en medlemsstat. Det ska finnas ett nära samarbete med Eurojust som ska fortsätta att existera som självständig myndighet. Den europeiska åklagaren ska få såväl administrativt som operativt stöd från Eurojust. Eurojust, liksom medlemsstaterna, ska inte längre ha behörighet att hantera brott mot EU:s finansiella intressen.

Förordning om Eurojust

Kommissionens förslag till förordning reformerar främst Eurojusts organisatoriska uppbyggnad och hantering av administrativa ärenden. Den innebär ingen förändring av myndighetens kärnverksamhet; Eurojust ska även i framtiden främja och förbättra samordning och samarbete mellan medlemsländerna i deras utredningar och åtal rörande grov organiserad gränsöverskridande brottslighet. Förslaget ersätter de tre tidigare rådsbesluten om Eurojust och innebär en anpassning av Eurojust till Lissabonfördraget. Där anges det att Eurojust ska inrättas genom en förordning som beslutas av rådet och Europaparlamentet gemensamt.

Enligt kommissionen syftar förslaget till att

- effektivisera Eurojust genom att införa en ny ledningsstruktur,
- förbättra Eurojusts operativa förmåga genom att harmonisera de nationella medlemmarnas ställning och behörighet,
- möjliggöra för Europaparlamentet och de nationella parlamenten att bli delaktiga i utvärderingen av Eurojusts verksamhet,
- harmonisera Eurojusts styrande regelverk med de bestämmelser som gäller för EU:s övriga decentraliserade organ, och
- att säkerställa Eurojusts nära samarbete med den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten.

Eurojust ska fortsätta att främja och förbättra samarbete och samordning mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. De viktigaste förändringarna jämfört med nu gällande regelverk är följande.

- De nationella medlemmarnas behörighet harmoniseras och utvidgas.
- Det inrättas en verkställande styrelse (executive board) med uppgift att biträda kollegiet i dess arbete med administrativa frågor.
- Det införs bestämmelser som reglerar det nära samarbetet mellan Eurojust och den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten.

- Det införs bestämmelser om rapporteringen till Europaparlamentet och de nationella parlamenten samt deras roll vid framtida utvärderingar av Eurojusts verksamhet.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Förordning om europeisk åklagarmyndighet

Utredningar och åtal avseende brott mot EU:s finansiella intressen handläggs idag 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 exklusiv behörighet avseende en viss typ av brott. Det är uppenbart att förordningen skulle medföra stora förändringar inom flera rättsliga områden, främst det straffprocessuella.

Förordning om Eurojust

De lag- och förordningsbestämmelser som införts i anledning av Sveriges genomförande av Eurojustbesluten är få. Det regelverk som styr genomförandet återfinns istället i Åklagarmyndighetens författningssamling (ÅFS). Av central betydelse är ÅFS 2007:12 (Åklagarmyndighetens föreskrifter om internationellt samarbete, konsoliderad version). Föreskriften innehåller bestämmelser om den nationella medlemmens behörighet och tjänsteställe samt åklagarnas informationsskyldighet till Eurojust m.m. Föreskriften kompletteras av rättspromemorian 2011:9 med anvisningar för informationsöverföring till Eurojust.

Av 1 § förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten framgår att Åklagarmyndigheten ansvarar för den svenska åklagarverksamheten vid Eurojust och att myndigheten ska ta emot och vidarebefordra framställningar från enskilda personer om att få ta del av personuppgifter som bevaras vid Eurojust. Enligt 15 § åklagarförordningen (2004:1265) utses personalen vid det svenska Eurojustkontoret av Åklagarmyndigheten.

Enligt 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och därtill hörande bilaga, p. 65, tillerkänns Eurojusts administrativa direktör och personalen vid Eurojust immunitet och privilegier i Sverige. Bestämelsen infördes i samband med genomförandet av det första Eurojustbeslutet (prop. 2001/02:86) och är den enda lagstiftningsåtgärd som vidtagits i anledning av Sveriges genomförande av Eurojustbesluten.

Enligt en preliminär bedömning medför förslaget inga stora konsekvenser för svensk lagstiftning.

Ekonomiska konsekvenser

Förordning om europeisk åklagarmyndighet

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 OLAF:s personal föras över till den europeiska åklagarmyndighetens huvudkontor. Den personalövergången ska inte medföra att motsvarande ersättningsrekryteringar sker vid OLAF. Vidare ska myndigheten i betydande omfattning få administrativt stöd från Eurojust. De delegerade åklagarna kommer att få ersättning från EU för sin handläggning av den europeiska åklagarmyndighetens ärenden. 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 förslagets skulle få för Sveriges statsbudget. Utgångspunkten är dock att sådana konsekvenser ska finansieras inom befintliga resurser.

Förordning om Eurojust

Förutom att Eurojust ska utgöra en administrativ stödfunktion i förhållande till den föreslagna europeiska åklagarmyndigheten innebär förslaget inga nya uppgifter för Eurojust. Enligt kommissionen kommer den nya uppgiften inte att föranleda ökade kostnader för Eurojust och inte heller i övrigt bedöms förslaget medföra några konsekvenser för EU:s budget.

Förslaget bedöms medföra inga eller endast marginella budgetära konsekvenser för Sverige och EU. I den mån förslaget får budgetkonsekvenser är utgångspunkten att dessa, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

Övrigt