



**Justitiedepartementet**

*Åklagarenheten*

**Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 4–5 december**

---

Dagordningspunkt 5

Rubrik: Förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten  
= Riktlinjedebatt

Dokument: Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument:

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

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 4 oktober 2013, 28 februari 2014, 28 maj 2014 och 3 oktober 2014

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: 14 februari 2013 (information JuU), 3 oktober 2013 (information JuU), 27 februari 2014 (information JuU), 25 mars 2014 (överläggning JuU), 25 maj 2014 (information JuU) och oktober 2014 (skriftlig information JuU).

**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. Kommissionen 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. Förhandlingarna i arbetsgruppen har därefter fortsatt med en genomgång av de resterande bestämmelserna till och med artikel 33. Förhandlingstempot har varit fortsatt högt.

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, vilket skulle få långtgående konsekvenser för det svenska åklagarväsendet och det straffprocessrättsliga systemet. Regeringens 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 ett ställningstagande 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. Regeringen bör därför 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.

Det är viktigt att bevaka att inrättandet av Eppo medför 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 eller 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 också 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 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. Vidare ansåg Europaparlamentet 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 uppmanade 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 betonades att man måste se till att Eppo har en smidig, flexibel och effektiv struktur och kan uppnå de allra bästa resultaten. Europaparlamentet uttryckte 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**

Genom förordningen inrättas en europeisk åklagarmyndighet som ska utgöra ett EU-organ med säte i Luxemburg. Myndigheten ska ha till uppgift att bekämpa brott mot unionens ekonomiska intressen och vara ansvarig för att utreda, lagföra och väcka talan mot förövare av och medhjälpare till de brott som avses i direktivet om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser. Eppo ska ha primär behörighet att handlägga brott mot EU:s finansiella intressen, och inte exklusiv behörighet som kommissionen ursprungligen föreslog. Detta innebär att Eppo ska ha behörighetsföreträde vid hanteringen av den aktuella brottstypen framför medlemsstaternas nationella åklagarväsenden. Medlemsstaterna ska dock kunna inleda brottsutredningar men måste då informera Eppo om detta, varvid Eppo ska kunna ta över ärendet.

Eppo ska bestå av två nivåer – en central och en lokal nivå. Den centrala nivån ska bestå av ett kollegium med en europeisk åklagare från varje medlemsstat, ett antal permanenta kammare, en chefsåklagare och vice chefsåklagare. Den lokala nivån ska utgöras av delegerade europeiska åklagare i medlemsstaterna.

Kollegiet ska utöva generell tillsyn över verksamheten och fatta strategiska beslut som främjar en konsekvent och enhetlig hantering av utredningar och åtal för brott mot EU:s finansiella intressen. Chefsåklagaren ska ansvara för att fördela ut ärendena på ett antal kammare. Varje kammare ska bestå av chefsåklagaren, alternativt en av de 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 vissa centrala operativa beslut och vid behov styra de delegerade europeiska åklagarna i deras arbete. Till varje kammare ska det knytas ytterligare en europeisk åklagare, sannolikt härrörande från den medlemsstat där utredningen bedrivs. Denne ska utgöra länken mellan den delegerade europeiska åklagaren och kammaren. Exakt hur ansvarsfördelningen för det operativa beslutsfattandet och tillsynen ska se ut är alltså ett föremål för diskussion.

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 europeiska åklagarna får till sin hjälp anlita nationella myndigheter vid verkställighet av beslutade utredningsåtgärder, t.ex. polismyndigheter. Nationell lagstiftning ska tillämpas i den mån det inte finns särskild reglering i förordningen, som då tar över. Förordningen räknar upp ett antal utredningsåtgärder som måste finnas tillgängliga i medlemsstaterna för Eppoutredningar, t.ex. husrannsakan och beslag, men även mer ingripande tvångsåtgärder som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation.

Förslaget innehåller också regler om domstolskontroll, dvs. att beslut fattade inom ramen för Eppos verksamhet ska kunna vara föremål för domstolsprövning. Eppo ska i detta hänseende betraktas som en nationell myndighet då den vidtar processuella åtgärder. Åtal som väcks av Eppo ska prövas vid nationella domstolar och som förslaget ser ut just nu är det de delegerade europeiska åklagarna som ska föra talan i domstol. Det är kamrarna som avgör i vilket land lagföringen ska ske efter vissa angivna kriterier. Bevisning som lagligen inhämtats i en medlemsstat ska som huvudregel tillåtas i andra medlemsstater, även om det finns särskilda bevistillåtighetsregler i dessa.

Förslaget innehåller även bestämmelser om hur man ska hantera gränsöverskridande utredningar, förlikning, hantering av förverkade tillgångar, misstänktes rättigheter, behandling av personuppgifter, sekretess, finansiella bestämmelser samt Eppos förbindelser med andra institutioner och stater.

### **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 motsvarande 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 rekryteringen 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.