



Justitiedepartementet

Åklagarenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 10 – 11 mars 2016

Dagordningspunkt 13

Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten
– Riktlinjedebatt

Dokument: Dokumentet inför mötet 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 och 27 november 2015.

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), oktober 2014 (skriftlig information JuU), 12 februari 2015 (information JuU), 7 maj 2015 (överläggning JuU), 9 juni 2015 (information KU), 11 juni 2015 (information JuU) och 1 oktober 2015 (information JuU), 26 november 2015 (information JuU) och 2 februari 2016 (information JuU).

Bakgrund

RIF-rådet ska föra en riktlinjedebatt om förslaget om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet (Eppo). Debatten syftar till att ge ledning till hur man kan gå vidare med förhandlingarna av förordningen i vissa delar. Vid RIF-råden i juni, oktober och december 2015 kom ministrarna i princip överens om den huvudsakliga utformningen av artiklarna 1–33

och 35. De artiklarna innehåller centrala bestämmelser om struktur, behörighet, uppgifter, tillsättande och avskedande av åklagarna, immunitet och privilegier, tillgång till tvångsmedel, det gränsöverskridande samarbetet, beslut om åtal, misstänkta och andras rättigheter, fördelning av ärenden och jurisdiktion m.m.

Regeringen har under förhandlingarna fått till stånd justeringar av förslaget i linje med den svenska inriktningen i flera avseenden. De tidigare uppmärksammade möjliga konflikterna mellan förordningen och svensk rätt har nu till största delen undanröjts eller begränsats kraftigt. Förändringarna innebär även att de nationella myndigheterna fått ökat inflytande över vilka mål som Eppo ska handlägga, en mindre betungande rapportering till Eppo och att förverkade tillgångar ska tillfalla medlemsstaterna. Sammantaget innebär förändringarna ett större manöverutrymme för Sverige inför framtida överväganden vad gäller Eppo.

Förhandlingarna hittills i år har särskilt behandlat frågan om Eppo:s relation med externa parter, dvs. andra myndigheter och organ. Eppo ska etablera nära samarbeten med Eurojust, Europol och Olaf samt med andra relevanta parter. Eppo ska även kunna samarbeta med de medlemsstater som inte deltar i Eppo och med stater utanför EU. Sedan årsskiftet har även artiklarna om sekretess, öppenhet, administration, ekonomi och ikraftträdande m.m. diskuterats. Här återfinns ett antal svåra frågor. Regeringen har bl.a. verkat för att öppenhetsförordningen ska tillämpas fullt ut på Eppo och inte endast på dess administrativa verksamhet. Kommissionen stödjer nu det svenska förslaget om att Eppo ska tillämpa öppenhetsförordningen i all sin verksamhet. I förhandlingarna har även nåtts framgång vad gäller reglerna om sekretess. En del frågor på andra områden kvarstår dock fortfarande. Exempelvis är vissa personalfrågor alltför otydligt reglerade, särskilt vad gäller de delegerade europeiska åklagarna som ska arbeta lokalt i medlemsstaterna.

Ordförandeskapet har förklarat att en framstegsrapport ska presenteras vid RIF-rådet. Det kan antas att flera av de artiklar som diskuterats under året kommer att ingå i den rapporten. Ordförandeskapet avser också hålla en diskussion om kostnaderna för Eppo. Förhandlingarna pågår dock fortfarande och det är ännu inte känt exakt vilka frågor och artiklar som ska bli föremål för riktlinjedebatt i rådet.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 86 i EUF-fördraget får rådet genom förordning inrätta en europeisk åklagarmyndighet som beslutas enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande. Det innebär att rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Med enhällighet avses i detta sammanhang samtliga medlemsstater (förutom Storbritannien, Irland och Danmark).

Om någon medlemsstat så småningom, när förhandlingarna väl har avslutats, väljer att rösta nej vid rådet kan frågan hänskjutas till Europeiska rådet. Om enighet inte kan nås i Europeiska rådet 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

Det är av stor vikt att effektivt bekämpa brott mot EU:s finansiella intressen. Förslaget är dock mycket långtgående eftersom det innebär inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet med särskilda befogenheter till vilken medlemsstaterna ska överlåta sin åklagarbehörighet för vissa brott.

Sverige utgår från att samtliga artiklar kan bli föremål för ytterligare förhandlingar i ett senare skede för att kunna justera enskilda bestämmelser i samband med en helhetsbedömning av förslaget.

Regeringens ståndpunkt innebär inget slutligt politiskt ställningstagande i fråga om huruvida Sverige bör delta i Eppo eller inte.

Regeringen avser att återkomma med en mer preciserad ståndpunkt efter att det blivit känt vilka artiklar och frågeställningar som ska behandlas vid RIF-rådet.

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 parlamentet 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:s uppgift är att bekämpa vissa brott mot EU:s finansiella intressen och ska agera enbart utifrån EU:s intressen. Eppo ska vara en EU-myndighet med ett centralt huvudkontor som föreslås ligga i Luxemburg enligt ett beslut från 2003, men alternativa platser kan komma att föreslås. Myndigheten ska ha en lokal närvaro i medlemsstaterna genom s.k. delegerade åklagare. Den centrala delen ska bestå av en chefsåklagare, biträdande chefsåklagare och europeiska åklagare. De ska verka inom kollegiet och ett antal permanenta kammare. Kollegiet ska bestå av alla europeiska åklagare (en för varje medlemsstat) och ha ett övergripande ansvar för verksamheten. Varje kammare ska bestå av några europeiska åklagare och ansvara för den operativa verksamheten. De delegerade åklagarna

ansvarar för att verkställa direktiv och beslut från ansvarig kammare och för att genomföra förundersökningar och åtal i sina stater.

Den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna ska utses av Europaparlamentet och rådet. De delegerade åklagarna utses av kollegiet. Kollegiet föreslås även med kvalificerad majoritet anta interna regler för Eppo:s verksamhet.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Till följd av att myndigheten regleras i en förordning blir regleringen direkt tillämplig i Sverige, om Sverige skulle delta i Eppo. Det kommer ändå att behövas lagändringar, 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. Det kan även komma att behövas ytterligare författningsbestämmelser, bl.a. för att reglera samarbetet mellan svenska myndigheter och Eppo.

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 förslagets 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 ombetts att under våren 2016 presentera en ny kostnadsberäkning, vilken förväntas visa att kostnaden för Eppo kommer att bli högre än vad som hittills beräknats, främst på grund av den nya strukturen med en europeisk åklagare från varje deltagande medlemsstat.